

Skyddet för den personliga integriteten

Kartläggning och analys

Del 2

Delbetänkande av Integritetsskyddskommittén

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:22

Innehåll

Regelverket

25	Skatteområdet och exekutionsväsendet.....	15
25.1	Regler om sekretess	15
25.1.1	Sekretess hos Skatteverket	15
25.1.2	Sekretess hos Kronofogdemyndigheten	23
25.2	Behandling av personuppgifter	27
25.2.1	Inledning	27
25.2.2	Skatteverkets behandling av personuppgifter	28
25.2.3	Kronofogdemyndighetens behandling av uppgifter.....	47
25.3	Kronofogdemyndighetens rätt att använda vissa tvångsmedel.....	53
26	Kreditupplysning och inkasso	55
26.1	Regler om kreditupplysning.....	55
26.1.1	Verksamhetens bedrivande m.m.....	55
26.1.2	Visst informationsutbyte	56
26.1.3	Särskilda krav vid kreditupplysning.....	56
26.2	Regler om inkasso	60
26.2.1	Verksamhetens bedrivande	60
26.2.2	Särskilda krav vid inkassoverksamhet.....	60
26.2.3	Behandling av personuppgifter	61
27	Domstolarna	63
27.1	Regler om sekretess	63
27.1.1	Under handläggningen	63

27.1.2	Uppgifter som förebringas vid förhandling	66
27.1.3	Uppgifter som tas in i dom eller annat beslut	68
27.1.4	Uppgifter om vad som förekommit vid rätts överläggning m.m.....	70
27.2	Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet m.m.	70
27.2.1	Inledning.....	70
27.2.2	Partsinsyn	71
27.2.3	Vittnesförhör.....	73
27.2.4	Editionsplikt.....	74
27.2.5	Sakkunnig.....	75
27.3	Behandling av personuppgifter.....	75
27.3.1	Inledning.....	75
27.3.2	Gällande förordningar	77
28	Straffprocessuella tvångsmedel	83
28.1	Beslag och hemliga tvångsmedel	83
28.1.1	Inledning.....	83
28.1.2	Beslag	84
28.1.3	Hemlig teleavlyssning.....	85
28.1.4	Hemlig teleövervakning.....	86
28.1.5	Förutsättningar för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.....	87
28.1.6	Hemlig kameraövervakning	91
28.1.7	Övriga lagar med regler om hemliga tvångsmedel	94
28.2	Husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning	95
28.2.1	Inledning.....	95
28.2.2	Husrannsakan.....	96
28.2.3	Kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.	100
28.2.4	Avvikande bestämmelser i andra författningar	102
28.3	Internationella överenskommelser.....	105
28.3.1	Europarådet	105
28.3.2	Europeiska unionen	106
28.3.3	Norden.....	109
28.3.4	Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål	110
28.4	Historik över de hemliga tvångsmedlen	111
28.4.1	Tiden till och med 1970-talet	111
28.4.2	Reformer under 1980-talet	117

28.4.3	Lagstiftningsarbete under 1990-talet.....	122
28.4.4	Lagstiftningsarbete under 2000-talet.....	125
28.5	Sammanställning över hur de hemliga tvångsmedlen har använts	141
28.5.1	Inledning	141
28.5.2	Hemlig teleavlyssning	142
28.5.3	Hemlig teleövervakning	147
28.5.4	Hemlig kameraövervakning	151
29	Polisens spaningsmetoder	153
29.1	Bestämmelsen i 8 § polislagen	153
29.1.1	Gällande regel.....	153
29.1.2	Förarbeten.....	153
29.2	Europadomstolen.....	155
29.2.1	Artikel 8 i Europakonventionen	155
29.2.2	Avgöranden från Europadomstolen	156
29.3	JO och JK	158
29.3.1	JO	158
29.3.2	JK	162
30	Sekretess och behandling av personuppgifter i polisens verksamhet	165
30.1	Sekretess	165
30.1.1	Sekretess under förundersökning och vid annan brottsbekämpande verksamhet hos polis eller åklagare.....	165
30.1.2	Sekretess för uppgifter i vissa polisregister.....	166
30.1.3	Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit	166
30.1.4	I vissa fall gäller en svagare sekretess.....	167
30.1.5	Sekretess då en brottsutredning avslutas	169
30.1.6	För uppgift i belastningsregister gäller absolut sekretess	169
30.1.7	Sekretess för uppgifter i Schengens informationssystem	170

30.2	Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet	172
30.2.1	Inledning.....	172
30.2.2	Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn.....	173
30.2.3	Polisdatalagen.....	174
30.2.4	Register med uppgifter från DNA-analyser.....	179
30.2.5	Belastningsregistret.....	184
30.2.6	Misstankeregistret.....	187
30.2.7	Schengens informationssystem	189
30.2.8	Andra register hos polisen.....	190
31	Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst	195
31.1	Sekretess.....	195
31.2	Förordningen om viss behandling av personuppgifter inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt	196
31.2.1	Inledning.....	196
31.2.2	Regleringen.....	196
32	Gränskontroll.....	201
32.1	Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter vid tull- eller smugglingsbrott	201
32.1.1	Inledning.....	201
32.1.2	Befogenheter	201
32.2	Tullverkets varukontroll	203
32.2.1	Allmänt	203
32.2.2	Kontroll vid inre gräns.....	204
32.2.3	Kontroll vid yttre gräns	206
32.2.4	Kontroll av postförsändelser vid distansförsäljning av punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror.....	212

32.3	Uppgifter från transportföretag.....	215
32.3.1	Transportörsansvar.....	215
32.3.2	Skyldighet att lämna uppgifter till polisen och Tullverket	216
32.3.3	Utvidgad skyldighet att lämna passageraruppgifter vid lufttransporter och inrättandet av ett passagerarregister	217
32.4	Sekretess	221
32.4.1	Brottsbekämpande verksamhet.....	221
32.4.2	Varukontroll.....	221
32.5	Behandling av personuppgifter	222
32.5.1	Tullverkets fiskala verksamhet.....	222
32.5.2	Tullverkets brottsbekämpande verksamhet	224
32.5.3	Kustbevakningens verksamhet.....	231
33	Hantering av post och elektroniska kommunikationstjänster	235
33.1	Hantering av post.....	235
33.1.1	Inledning	235
33.1.2	Bestämmelserna i postlagen	235
33.1.3	Villkor för postverksamhet m.m.	238
33.2	Elektroniska kommunikationstjänster	239
33.2.1	EG-rättsligt regelverk.....	239
33.2.2	Lagen om elektronisk kommunikation	240
34	Allmän kameraövervakning	247
34.1	Generella förutsättningar för allmän kameraövervakning... 248	
34.1.1	Hänsyn till enskildas personliga integritet.....	248
34.1.2	Upplysningsplikt	249
34.2	Särskilda förutsättningar för kameraövervakning på plats dit allmänheten har tillträde	250
34.2.1	Tillståndskrav och anmälningsplikt	250
34.2.2	Hantering och gallring av material från kameraövervakningen.....	253

34.3	Sekretess och tystnadsplikt vid allmän kameraövervakning	254
34.3.1	Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt	254
34.3.2	Undantag från sekretess och tystnadsplikt	255
34.3.3	Meddelarfrihet.....	256
34.4	Behandling av personuppgifter vid allmän kameraövervakning	256
34.4.1	Personuppgiftslagens tillämplighet på allmän kameraövervakning	257
34.4.2	Rätten att behandla personuppgifter vid kameraövervakning	257
34.4.3	Information och rättelse.....	259
34.5	Tillsyn och kontroll.....	259
34.6	Straff och skadestånd	260
34.6.1	Straff	260
34.6.2	Skadestånd	261
35	Hälso- och sjukvård	263
35.1	Sekretess och annan tystnadsplikt.....	263
35.1.1	Inledning.....	263
35.1.2	Sekretess inom det allmännas hälso- och sjukvård ...	263
35.1.3	Tystnadsplikt inom den enskilda hälso- och sjukvården.....	266
35.1.4	Utlämnande av patientuppgifter	267
35.1.5	Anmälningsplikt.....	273
35.2	Hantering av uppgifter om patienter i journaler m.m.....	274
35.2.1	Patientjournalagen	274
35.2.2	Vårdregisterlagen	277
35.2.3	Andra register inom hälso- och sjukvården	279
35.3	Tvångsåtgärder	285
35.3.1	Europakonventionens skydd för den fysiska integriteten	285
35.3.2	Tvångsåtgärder enligt den nya smittskyddslagen.....	287
35.3.3	Tvångsåtgärder i samband med psykiatrisk tvångsvård.....	293

36	Forskning och statistik.....	303
36.1	Hantering av uppgifter om forskningspersoner i forskningen.....	303
36.1.1	Lagen om etikprövning av forskning som avser människor.....	303
36.1.2	Personuppgiftlagens bestämmelser	310
36.1.3	Disciplinpåföljd enligt lagen om yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården	311
36.1.4	Sekretess och tystnadsplikt.....	311
36.2	Insamling av uppgifter om forskningspersoner	314
36.2.1	Sekretesslagen	314
36.2.2	Andra regler om utlämnande av uppgifter för forskningsändamål.....	315
36.3	Statistik	317
36.3.1	Framställning av statistik	317
36.3.2	Utlämnande av uppgifter för statistikändamål	319
36.4	Viss särskild reglering av betydelse för integritetsskyddet inom forskning	321
36.4.1	Lagen om genetisk integritet	321
36.4.2	Lagen om biobanker i hälso- och sjukvården m.m.....	324
37	Skola och skolhälsovård	331
37.1	Barnets rättsliga ställning	331
37.1.1	Barnkonventionen	333
37.1.2	Föräldrabalken	333
37.1.3	Sekretesslagen	334
37.2	Regleringen av skolväsendets verksamhet.....	334
37.2.1	Elevvårdande verksamhet.....	335
37.2.2	Ordning och säkerhet i skolan.....	336
37.3	Sekretess och tystnadsplikt i skolväsendet.....	342
37.3.1	Sekretess i den offentliga skolans elevvårdande verksamhet	342
37.3.2	Sekretess i offentlig skolhälsovård	344
37.3.3	Sekretess i offentlig barnomsorg	345

37.4	Tystnadsplikt i enskild skolverksamhet och skolhälsovård	346
37.5	Sekretess i tillsynsverksamhet inom skolväsendet	346
37.6	Undantag från sekretess och tystnadsplikt.....	348
37.6.1	Utlämnande som behövs för myndighetens egen verksamhet.....	349
37.6.2	Utlämnande med stöd av uppgiftsskyldighet.....	349
37.6.3	Utlämnande till brottsutredande myndigheter m.m.	350
37.6.4	Utlämnande med stöd av generalklausulen	351
37.6.5	Utlämnande av uppgifter till eleven själv eller till vårdnadshavare	352
37.6.6	Enskild verksamhet.....	353
37.6.7	Meddelarfrihet.....	354
37.7	Behandling av personuppgifter inom skolväsendet.....	355
37.7.1	Behandling för elevadministrativa ändamål.....	355
37.7.2	Publicering av personuppgifter på skolans webbplats	356
37.7.3	Tallriksautomater.....	357
37.7.4	Övervakningskameror	357
37.7.5	Webbrapport om frånvaro.....	358
38	Socialtjänsten	359
38.1	Sekretess och tystnadsplikt inom socialtjänsten	360
38.1.1	Sekretessbestämmelser på socialtjänstens område....	360
38.1.2	Särskilt om sekretess mellan och inom socialtjänstmyndigheter.....	361
38.1.3	Tystnadsplikt i enskild verksamhet	362
38.2	Sekretessbrytande bestämmelser.....	363
38.2.1	Utlämnande som behövs för myndighetens egen verksamhet.....	363
38.2.2	Utlämnande med stöd av uppgiftsskyldighet m.m.	364
38.2.3	Utlämnande till brottsutredande myndigheter m.m.	367
38.2.4	Samtycke från den enskilde	371
38.2.5	Undantag från tystnadsplikt i enskild verksamhet ...	372

38.3	Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	373
38.3.1	Personuppgifter som får behandlas	374
38.3.2	Sammanställningar och sökbegrepp	374
38.3.3	Övriga bestämmelser.....	375
38.3.4	Socialtjänstregister hos Socialstyrelsen	376
38.4	Särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen och LSS av betydelse för skyddet av enskildas personliga integritet	376
38.4.1	Utredningsskyldighet.....	377
38.4.2	Dokumentationsskyldighet	377
38.4.3	Insyns rätt	379
38.4.4	Gallringsbestämmelser	379
38.4.5	Enskild verksamhet inom socialtjänsten	380
38.5	Frågor om ställföreträdarskap m.m. inom socialtjänsten....	381
38.5.1	Vuxna med nedsatt beslutsförmåga.....	382
38.5.2	Särskilt om barnets ställning inom socialtjänsten.....	382
38.6	Tvångsåtgärder enligt LVU och LVM.....	386
38.6.1	Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).....	386
38.6.2	Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).....	389
39	Socialförsäkringen	393
39.1	Bestämmelser om sekretess inom socialförsäkringssystemet.....	394
39.2	Begränsningar i sekretesskyddet	396
39.2.1	Utlämnande som är nödvändigt för den egna verksamheten	396
39.2.2	Uppgiftsskyldighet	396
39.2.3	Utlämnande till polis m.m.	398
39.2.4	Generalklausulen	398
39.2.5	Utlämnande till den enskilde själv och till annan efter samtycke.....	399
39.2.6	Meddelarfrihet	400

39.3	Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.....	400
39.3.1	Ändamålen.....	401
39.3.2	Behandling av känsliga personuppgifter m.m.....	402
39.3.3	Direktåtkomst m.m.	402
39.3.4	Sökbegrepp och sammanställningar.....	403
39.3.5	Gallring	404
39.3.6	Rättelse och skadestånd.....	404
39.4	Bestämmelser om Försäkringskassans ärendehantering m.m.....	404
39.5	Särskilt om förutsättningarna för informationsutbyte	405
39.6	Försäkringskassans utredningar om felaktiga utbetalningar.....	408
39.6.1	Försäkringskassans rätt att göra förfrågningar och besök.....	408
39.6.2	Andra organs skyldighet att lämna uppgifter.....	410
39.6.3	Andra informationskällor.....	411
39.6.4	Påtryckningsmedel.....	411
39.6.5	Åtgärder om felaktiga utbetalningar har konstaterats	412

Bilagor

Bilaga 1	Kommitténs direktiv	415
Bilaga 2	Kommitténs tilläggsdirektiv	433
Bilaga 3	Integritetsskydd – vad tycker folket? Ett planeringsunderlag	435
Bilaga 4	Skyddet för den personliga integriteten Enkätundersökning 2006	467
	Litteraturförteckning.....	591

Regelverket

25 Skatteområdet och exekutionsväsendet

25.1 Regler om sekretess

25.1.1 Sekretess hos Skatteverket

Beskattningsverksamheten

Enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Inte bara själva taxeringsärendena etc. täcks av uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt osv. utan också registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet, men som saknar ärendekaraktär (Regner, m.fl., En kommentar, s. 9:3). Även uppgiften att företräda det allmänna som part i skatteprocess i domstol faller in under sådan verksamhet som här avses.

Sekretessen omfattar uppgifter om både den som är föremål för taxering etc. och tredje man, vars förhållanden är berörda. Regeln förutsätter att det är fråga om enskilda förhållanden (i sekretesslagen avses med enskild både enskilda personer och juridiska personer, undantaget de som getts myndighetsutövande uppgifter), varför den t.ex. inte omfattar en kommun som är part i ett skatteärende.

Motsvarande sekretess gäller också i fråga om myndighets verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (ang. denna databas, se nedan avsnitt 25.2.2). Bestämmelsen gäller inte bara inom Skatteverket utan också hos Kronofogdemyndigheten och Tullverket, som får ha direktåtkomst i fråga om vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Uttrycket ”förändring av eller uttag ur” innebär att den sekretess som

gäller hos den registerförande myndigheten blir tillämplig också hos direktanslutna myndigheter, så länge uppgiften är kvar i registret. Görs ett utdrag ur registret eller används uppgifter ur det på annat sätt i den direktanslutna myndighetens verksamhet, blir de sekretessbestämmelser som kan finnas för denna verksamhet i stället tillämpliga (Regner m.fl., s. 9:58).

Sekretessen enligt 9 kap. 1 § första stycket gäller också i ett par fall där Skatteverket lämnar uppgifter till annan myndighet.

Sekretessen i beskattningsverksamheten är *absolut*, dvs. något skaderekvisit finns inte. Ett undantag är dock skatteprocess hos domstol, då ett rakt skaderekvisit gäller för uppgift i mål hos domstolen. I propositionen med förslag till sekretesslag anförde föredragande statsrådet beträffande valet av styrka hos sekretessen på detta område att man måste eftersträva en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena (prop. 1979/80:2 Del A 256 f.). De skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden gav skyddsaspekten en särskild tyngd. Man kunde nämligen inte bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter i och för sig var av tämligen alldaglig beskaffenhet. Vidare var det klart att ett utlämnande av uppgifter om ett företags affärs- och driftförhållanden ofta kunde medföra skada för företaget. I vissa särskilda typer av skatteärenden var skyddsintresset särskilt uttalat. Enligt föredragande statsrådet kunde insynsintresset tillgodoses genom att man lät processen vid skattedomstol vara offentlig samt att man undantog beslut om taxering och om skatt m.m. från sekretessen.

I en skatteprocess vid domstol råder alltså presumtion för offentlighet. Det raka skaderekvisitet tillämpas bl.a. på alla uppgifter som är av betydelse i målet. (a. prop. s. 258 f.) För att vara av betydelse i målet skall uppgiften hänföra sig till en fråga som är föremål för domstolens prövning. Alla uppgifter som finns i en deklARATION omfattas således inte av det raka skaderekvisitet vid skatteprocessen i domstol utan endast de som hänför sig till den punkt i deklARATIONEN, t.ex. rörande avdrag för dubbel bosättning, som överklagats. I 9 kap. 1 § första stycket SekrL sägs uttryckligen att uppgifter, som inte har betydelse i målet och som har erhållits från annan myndighet, hos domstolen behåller den sekretess som gäller hos den andra myndigheten. Om en uppgift har erhållits från t.ex. Skatteverket, där absolut sekretess gäller, behåller uppgiften

alltså denna sekretess även hos domstolen, om uppgiften saknar betydelse i målet.

Även om det som huvudregel råder absolut sekretess i Skatteverkets beskattningsverksamhet har detta inte ansetts hindra att uppgifter lämnas till andra myndigheter med stöd av den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL. Enligt denna bestämmelse får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet – dvs. trots att någon uppgiftsskyldighet inte är föreskriven i lag eller förordning – om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Frågan om utlämnande av sekretessbelagda skatteuppgifter i allmänhet mellan myndigheter togs upp av föredragande statsrådet i proposition 1979/80:146 med förslag till skatteregisterlag (som därmed förelades riksdagen efter propositionen om en ny sekretesslag). Enligt föredragandens mening var det naturligt att ha skilda betraktelsesätt beroende på om uppgiftsutbytet avses ske inom skatteområdet eller mellan skatteområdet och något annat verksamhetsområde (s. 26 f.). I fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet borde utgångspunkten vara att utlämnande skall ske om uppgifter behövs för verksamheten. Detta borde alltså gälla även i fråga om uppgiftsutbyte mellan de vanliga skattemyndigheterna och t.ex. tullmyndigheterna som administrerar bl.a. mervärdeskatt vid införsel. Föredraganden påpekade att indrivningen av skatter och avgifter också hörde nära ihop med den direkta beskattningverksamheten. Kronofogdemyndigheterna fick redan tillgång till en mängd uppgifter från skattemyndigheterna som behövdes för indrivningsverksamheten. Det var naturligt att kronofogdemyndigheterna i framtiden kunde få tillgång även till uppgifterna i de nya skatteregistren i den mån de behövdes för indrivningsverksamheten. Vad sedan gällde utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde borde utgångspunkten enligt föredraganden vara en annan. Beträffande sådant uppgiftsutbyte borde man inta en restriktiv hållning. Vid den intresseavvägning som måste ske borde man inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnande klart bedömdes väga över risken för otillbörligt integritetsintrång.

Det har påtalats att man bl.a. i de nu redovisade propositionsuttalandena kanske i alltför hög grad har intagit en positiv inställning till uppgiftsutbyte inom skatteområdet och en negativ inställning till informationslämnande från Skatteverket till andra

myndigheter (Regner m.fl., s. 14:25). Även inför bildandet av den nya myndigheten Skatteverket, i samband varmed de tio regionala skattemyndigheterna och Riksskatteverket avvecklades, återopades dock dessa propositionsuttalanden ånyo för att beskriva sekretessens inverkan på uppgiftsutbyte inom skatteförvaltningen (prop. 2002/03:99 s. 214 f.). Att den numera upphävda skatteregisterlagen hade ersatts av lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet förändrade enligt regeringen inte det som tidigare sagts i denna fråga. Regeringen konstaterade att av vad som anförts beträffande generalklausulen i 14 kap. 3 § framgick att uppgifter som en skattemyndighet har och som en annan skattemyndighet behöver i sin beskattningsverksamhet redan enligt gällande rätt i princip utan hinder av sekretess kunde lämnas till den senare myndigheten med stöd av generalklausulen. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att den enskilde i princip skulle komma att ha samma sekretesskydd inom den nya organisationen som inom dagens skatteförvaltning. Bildandet av Skatteverket föranledde därför inga materiella ändringar i sekretesslagen.

I detta sammanhang bör framhållas att en hel del av det uppgiftsutbyte som har förevarit – och som alltså pågår – både mellan de dåvarande skattemyndigheterna och mellan skatteförvaltningen och andra myndigheter inte har skett med tillämpning av 14 kap. 3 § SekrL, utan på grund av sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som avses i 14 kap. 1 § SekrL. I 14 kap. 1 § föreskrivs bl.a. att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Både genom lag och förordning har föreskrivits en ganska omfattande uppgiftsskyldighet för skattemyndigheterna. Det fanns tidigare i 3 kap. 17 § taxeringslagen (1990:324) en bestämmelse om uppgiftsskyldighet mellan olika skattemyndigheter och mellan skattemyndigheter och Riksskatteverket. Uppgifter i självdeklARATIONER skulle enligt denna bestämmelse på begäran lämnas ut till de myndigheter som utövar skattekontroll om det behövdes för kontrollverksamheten. Detsamma gällde beträffande uppgifter i andra handlingar som har upprättats eller för granskning omhändertagits av en myndighet vid taxeringskontroll eller lämnats till ledning för taxering. Dessutom föreskrevs i skatteregisterförordningen (1980:556) uppgiftsskyldighet i förhållande till Centrala studiestödsnämnden, kronofogdemyndighet, Riksförsäkrings-

verket, Riksrevisionsverket och Statistiska centralbyrån beträffande vissa uppgifter och för särskilt angivna ändamål.

Den nämnda bestämmelsen i 3 kap. 17 § taxeringslagen upphörde att gälla i samband med bildandet av Skatteverket, eftersom den inte behövdes längre (prop. 2002/03:99 s. 297). Bestämmelser om uppgiftsskyldighet i förhållande till andra myndigheter finns numera i 4–8 §§ förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Där föreskrivs uppgiftsskyldighet i förhållande till Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket och Statistiska centralbyrån avseende vissa uppgifter och för vissa ändamål.

Sammanfattningsvis kan konstateras beträffande Skatteverkets uppgiftsutbyte i förhållande till andra myndigheter att utbytet i första hand sker med stöd av sådan föreskriven uppgiftsskyldighet som bryter sekretess på sätt som avses i 14 kap. 1 § andra stycket SekrL och i andra fall efter en sådan sekretessprövning som avses i 14 kap. 3 §. Den uppgiftsskyldighet som tidigare fanns mellan olika skattemyndigheter gäller inte längre, utan 14 kap. 3 § SekrL avses tillämpas vid uppgiftsutbyte mellan självständiga verksamhetsgrenar inom Skatteverket (a. prop. s. 232 f.). Ett undantag är skattebrottsenheternas tillgång till beskattningsdatabasen, där en uppgiftsskyldighet numera gäller (se vidare avsnitt 25.2.2).

I 9 kap. 1 § andra stycket SekrL ges en definition av begreppet skatt. Begreppet har i princip samma betydelse där som i regeringsformen och avser således både inkomst- och förmögenhetsskatt samt alla former av indirekt skatt. Även indirekta skatter som betecknas som avgifter, t.ex. miljöavgifter, omfattas av begreppet skatt. Vissa avgifter jämställs enligt bestämmelsen också med skatter. Det gäller bl.a. arbetsgivaravgifter, prisregleringsavgifter och avgift till registrerat trossamfund.

Beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms omfattas inte av skattesekretessen (9 kap. 1 § tredje stycket SekrL). Detsamma gäller som huvudregel beslut varigenom underlag för bestämmande av skatt fastställs. Till beslut räknas inte bara själva beslutet, utan också de skäl som myndigheten anger i beslutet. Uppgifter som har lämnats av t.ex. den skattskyldige i en självdeklaration, som ligger till grund för ett beslut, ingår däremot inte i själva beslutet utan omfattas av skattesekretessen enligt 9 kap. 1 § första stycket SekrL. I bestämmelsen anges uttryckligen att vissa beslut inte är undantagna från sekretessen. Det gäller bl.a.

beslut i ärenden om trängselskatt. Av fjärde stycket framgår att dessa beslut emellertid bara delvis är sekretessbelagda, nämligen vad avser uppgift om vilken betalstation en bil har passerat och tidpunkten för denna passage. Det har ansetts nödvändigt att undanta dessa uppgifter från offentlighet för att skydda enskilda från obehörig kartläggning (Regner m.fl., s. 9:8).

I 9 kap. 1 § femte stycket SekrL görs ytterligare undantag från sekretessen. Det förhållandet att skattesekretessen som huvudregel är absolut har medfört att det i vissa fall har ansetts nödvändigt att ge möjlighet för ett visst uppgiftslämnande till enskilda. Detta innebär bl.a. att uppgifter utan hinder av sekretess kan lämnas till enskilda enligt vad som föreskrivs i lag om förfarandet vid beskattning, i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet eller i lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion. Även t.ex. uppgifter i ärenden om revision får lämnas ut till förvaltaren i den reviderades konkurs.

Enligt 9 kap. 2 § SekrL gäller skattesekretess i vissa ärenden. Det gäller för det första särskilda ärenden om revision eller annan kontroll beträffande skatt. Med "särskilt ärende" avses revision m.m. som inte ingår som ett led i ett taxeringsärende eller liknande utan är ett fristående förfarande. Som exempel kan nämnas ärenden om taxeringsrevision och ärenden enligt lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet (t.ex. revision i den revideras verksamhetslokaler samt eftersökande och omhändertagande av handlingar). Sekretess enligt 9 kap. 2 § gäller också i ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt samt i ärende om anstånd med erläggande av skatt.

Den sekretess som gäller enligt 9 kap. 2 § andra stycket SekrL är densamma som enligt 1 §, dvs. som huvudregel absolut och med rakt skaderekvisit i fråga om uppgifter i mål hos domstol.

I 9 kap. 2 § tredje stycket SekrL sägs att sekretessen inte gäller beslut i ärenden om kompensation för eller återbetalning av skatt och beslut i ärenden om anstånd med erläggande av skatt. Däremot gäller sekretessen beslut i särskilt ärende om revision eller annan skattekontroll. Undantag från skattesekretessen har också, i likhet med vad som är fallet enligt 9 kap. 1 § femte stycket, ansetts nödvändigt i fråga om visst utlämnande av uppgifter till enskilda (9 kap. 2 § fjärde stycket).

Brottsbekämpning

En uppgift för Skatteverket är att medverka i brottsutredningar. Förfarandet regleras i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Av denna framgår att Skatteverket får medverka vid undersökning av vissa särskilt nämnda brott och även i fråga om annat brott, om åklagaren finner särskilda skäl för detta. Åklagare som leder förundersökning får anlita Skatteverket att biträda i undersökningen. Biträde kan också begäras innan förundersökning har inletts. Skatteverket får som huvudregel inte verkställa beslut om tvångsmedel. Genom lagändringar den 1 juli 2006 har Skatteverket dock getts rätt att verkställa beslag i de fall våld mot person inte behöver användas samt att på uppdrag av åklagare medverka vid husrannsakingar. Skatteverket får då genomsöka de utrymmen som är föremål för husrannsakan. Dessutom får Skatteverket, utan att biträde begärts av åklagaren, utföra viss förenklad brottsutredning samt bedriva spaning m.m.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet bedrivs av en särskild enhet inom myndigheten, SBE. Organisatoriskt sett har SBE en så fristående ställning inom Skatteverket att den utgör en egen självständig verksamhetsgren i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens mening (Skatteverkets handledning *Offentligt eller hemligt*, s. 105 f.). Beskattningsverksamheten och den brottsutredande verksamheten bedrivs således av i förhållande till varandra självständiga verksamhetsgrenar. Ett utbyte av sekretessbelagda uppgifter mellan de båda verksamheterna måste därför ske med stöd av sekretessbrytande regler, t.ex. reglerna om uppgiftsutbyte mellan myndigheter i 14 kap. 1–3 §§ SekrL.

Vid förundersökning i brottmål gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 SekrL. Sekretess för sådan uppgift gäller också för Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (9 kap. 1 § första stycket 4 SekrL). Detsamma gäller för sådan uppgift i register som förs av Skatteverket enligt lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar eller som annars behandlas där med stöd av denna lag. I samtliga dessa fall gäller sekretessen med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess.

Folkbokföring

Vid sidan av beskattningsverksamheten ingår i Skatteverkets uppgifter att ansvara för folkbokföringen.

I 7 kap. 15 § SekrL finns bestämmelser om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser folkbokföringen (första stycket 1). För att inte sekretessen inom den egentliga folkbokföringen skall kringgås genom att uppgifterna får en vidsträcktare offentlighet i andra register som omfattar befolkningen är bestämmelsen också tillämplig på annat befolkningsregister som baseras på uppgifter från folkbokföringsmyndigheterna. Bestämmelsen är således också tillämplig på t.ex. det ADB-baserade centrala person- och adressregistret SPAR. I den utsträckning regeringen föreskriver det omfattar sekretessen också annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Regeringen har meddelat sådana föreskrifter i 1 § b SekrF, bl.a. i fråga om Rikspolisstyrelsens centrala passregister.

Förutsättningen för sekretess är att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, dvs. det är fråga om ett rakt skaderekvisit som innebär presumtion för offentlighet. Det skaderekvisit som föreskrivs innebär att sekretesskydd kan ges både åt uppgifter av särskilt ömtålig art och, på grund av speciella omständigheter, åt normalt harmlösa uppgifter. Föredragande statsrådet anförde att huvudregeln liksom därtills borde vara att uppgifter om namn, adress, personnummer, civilstånd eller nationalitet skulle vara offentliga (prop. 1979/89:2 Del A s. 210 f.). Att förhindra att detta ledde till obehörig dataregistrering ankom på datalagstiftningen. I vissa undantagsfall kunde det dock vara påkallat att hindra att uppgift som regelmässigt antecknas inom folkbokföringen lämnas ut. Ett sådant fall kunde vara att uppgifter begärs om utläningar med viss nationalitet. Tydde omständigheterna på att utlämnade av dylik förteckning kunde leda till aktioner mot invandrarna som dessa uppfattade som hotande eller påtagligt obehagliga borde enligt statsrådet utlämnande av det begärda urvalet vägras.

Även i andra fall då enstaka uppgift av i och för sig harmlöst slag begärs utlämnad kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, såsom då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personföljelse. En s.k. sekretessmarkering i folkbokföringen innebär dock inte att uppgifter om personen i fråga är hemliga utan

syftar endast till att säkerställa att en noggrann prövning görs innan en uppgift lämnas ut (Skatteverkets handledning *Offentligt eller hemligt*, s. 100 f.). Markeringen har alltså ingen självständig rättslig betydelse. För att en uppgift skall spärrmarkeras i folkbokföringen krävs enligt Skatteverkets praxis att den som ansöker om spärr kan styrka att han eller hon förföljs (prop. 2003/94:93 s. 28). Det är alltså inte tillräckligt att sökanden känner en allmän motvilja mot att ha kontakt med en viss person eller att sökanden tillhör någon yrkeskategori som generellt kan sägas vara utsatt för hot. En spärrmarkering i folkbokföringen förs också in i beskattningsdatabasen och överförs till de myndigheter som får sina uppgifter från folkbokföringsdatabasen.

Enligt 7 kap. 15 § tredje stycket SekrL gäller sekretess i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit både vad avser den enskilde och närstående till denne. Denna sekretess har kommit till med anledning av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter, enligt vilken en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Medgivande att använda fingerade personuppgifter lämnas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Rikspolisstyrelsen. Om medgivande har lämnats skall Rikspolisstyrelsen se till att de fingerade uppgifterna registreras inom folkbokföringen.

Om uppgifterna i ett ärende om fingerade personuppgifter lämnas till en annan myndighet överförs sekretessen dit. På så sätt skall sekretessen skydda uppgifter som gör det möjligt att koppla ihop verklig och fingerad identitet till en och samma person (prop. 1997/98:9 s. 64, 65 och 118).

25.1.2 Sekretess hos Kronofogdemyndigheten

Exekutionsväsendet

I 9 kap. 19 § SekrL ges föreskrifter om sekretess inom Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt första stycket gäller sekretess i mål eller ärende angående utsökning och indrivning, dvs. vid all tillämpning av utsökningbalken och annan verk-

ställighet. Även Kronofogdemyndighetens uppgift att företräda staten i allmänna mål enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar samt verksamhet enligt 21 § (1994:466) om särskilda åtgärder i beskattningsförfarandet omfattas av denna sekretess, liksom verksamhet enligt lagen (1986:436) om näringsförbud, eftersom det i denna sistnämnda verksamhet ofta förekommer integritetskänsliga uppgifter rörande t.ex. hälsa och brottsmisstankar.

I Kronofogdemyndighetens uppgifter ingår numera inte enbart att göra en undersökning av gäldenärens tillgångar. En gäldenärsutredning skall också göras. I denna undersöks den totala skuldsättningen, orsaken till skuldernas uppkomst, näringsverksamhets omsättning och resultat och möjligheter till återvinning. Dessutom görs en prognos avseende gäldenärens betalningsförmåga. I en gäldenärsutredning kan alltså både ingå uppgifter från deklara-tionshandlingar och mer ömtåliga uppgifter om exempelvis anstaltsvistelser, arbetslöshet och sjukdomar.

Sekretess i den exekutiva verksamheten gällde tidigare med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen var för offentlighet. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2001 gäller sekretess numera med omvänt skaderekvisit. I propositionen med förslag till bl.a. denna ändring anförde regeringen att den ökande insamlingen av uppgifter om gäldenärens tillgångar och skulder hade inneburit att mängder av integritetskänslig information hade samlats hos de dåvarande kronofogdemyndigheterna (prop. 2000/01:33 s. 186 f.). Offentligheten hos kronofogdemyndigheterna innebar att skattemyndigheterna i sitt informationsutbyte med de förstnämnda var restriktiv med att lämna ut uppgifter med stöd av generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Normalt lämnades t.ex. inte ut självdeklARATIONER för gäldenärens make eller sambo och inte heller uppgifter för juridiska personers ställföreträdare eller bolagsmän i handelsbolag. Regeringen påpekade att också andra myndigheter kände stor tvekan att lämna uppgifter till kronofogdemyndigheter på grund av det svaga sekretesskyddet. Att införa ett starkare sekretesskydd för kronofogdemyndigheternas verksamhet skulle enligt regeringen innebära att man kom tillrätta med de svårigheter som fanns vid informationsutbyte med andra myndigheter. Dessutom skulle de enskilda som var föremål för kronofogdemyndigheternas åtgärder få ett starkare integritetsskydd.

När det gällde den förstärkta sekretessens betydelse för kronofogdemyndigheternas möjlighet att lämna ut uppgifter till

andra myndigheter ansåg regeringen att den inte skulle innebära något problem (a. prop. s. 192 f.). Bestämmelserna i 14 kap. 1 och 3 §§ SekrL var enligt regeringen i de flesta fall tillräckliga för att uppgifter skulle kunna lämnas ut på samma sätt som dittills.

I detta sammanhang bör tilläggas att i samband med att den förstärkta sekretessen infördes i Kronofogdemyndighetens verksamhet har regeringen i den vid samma tillfälle införda förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet infört bestämmelser om viss uppgiftsskyldighet för kronofogdemyndigheterna i förhållande till Tullverket, Skatteverket och Säkerhetspolisen. Någon sådan uppgiftsskyldighet synes inte tidigare ha varit föreskriven (jfr utsökningsregisterlagen [1986:617] och utsökningsregisterförordningen [1986:678]).

För vissa uppgifter gäller undantag från sekretessen enligt 9 kap. 19 § SekrL. Så är fallet för uppgift om förpliktelse som avses med sökt verkställighet i ett pågående mål. Ett mål är pågående från det att det kommit in till Kronofogdemyndigheten till dess att det är klart och redovisas tillbaka till sökanden.

Någon sekretess hos Kronofogdemyndigheten för uppgifter om förpliktelser i avslutade mål fanns inte tidigare. Regeringen ansåg dock att en sådan sekretess skulle införas så att enskilda i vissa fall kunde skyddas mot att uppgifter om dem hos Kronofogdemyndigheten gjordes allmänt tillgängliga. Den nya sekretessregeln utformades på så sätt att uppgifter om förpliktelser i avslutade mål uttryckligen undantogs från sekretessen, om en person varit föremål för ansökan om verkställighet vid flera tillfällen under en period om två år (9 kap. 19 § första stycket andra strecksatsen). Därigenom skulle intresset av en effektiv kreditupplysning tillgodoses, eftersom uppgifter om att en person har flera ansökningar om verkställighet registrerade hos Kronofogdemyndigheten anses vara av stor betydelse i ett sådant sammanhang. Den valda utformningen av sekretessbestämmelsen innebär att sekretess däremot gäller för uppgift om att en person vid ett enstaka tillfälle har registrerats hos Kronofogdemyndigheten. När skulden har betalats kan en sådan uppgift därmed inte användas för t.ex. kreditupplysning. För att skyddet för enskilda i dessa fall skulle få avsedd effekt infördes också en gallringsregel för kreditupplysningsföretagen av innebörd att uppgifter som inte längre är undantagna från sekretess (vilket inträffar när förpliktelsen i fråga betalats) skall gallras hos företaget (8 § kreditupplysningslagen [1973:1173]).

Enligt 9 kap. 19 § andra stycket SekrL gäller sekretess inte beslut i ett mål eller ärende. Skälet är det starka insynsintresse som föreligger i ärenden inom exekutionsväsendet och där beslut kan avse ingripande åtgärder för den enskilde, t.ex. i form av utmätning, avhysning och handräckning.

Motsvarande sekretess som enligt första stycket, dvs. med ett omvänt skaderekvisit, gäller enligt 9 kap. 19 § tredje stycket SekrL också i myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsökings- och indrivningdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgift som har tillförts databasen. Enligt 26 och 27 §§ nämnda lag får Skatteverket, Tullverket och Säkerhetspolisen ha direktåtkomst till utsökings- och indrivningsdatabasen (se vidare nedan avsnitt 25.2.3).

Eftersom en konkursförvaltare inte är en myndighet eller ett därmed jämställt organ är bestämmelserna om uppgiftsutbyte i bl.a. 14 kap. 1 och 3 §§ SekrL inte tillämpliga hos denne. I 9 kap. 19 § fjärde stycket föreskrivs därför att uppgifter får lämnas till konkursförvaltare utan hinder av sekretessen inom exekutionsväsendet.

Skuldsanering

Enligt 7 kap. 35 § SekrL gäller sekretess hos Kronofogdemyndigheten i ärende om skuldsanering för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretess gäller således med ett rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet. Skuldsanering kan enligt skuldsaneringslagen (1994:334) ske antingen frivilligt efter fastställelse av Kronofogdemyndigheten eller i tvingande form efter beslut av allmän domstol.

I 37 § skuldsaneringslagen föreskrivs att socialnämnder och andra myndigheter skall överlämna sådana uppgifter om en gäldenärs personliga och ekonomiska förhållanden som behövs för prövning av ett skuldsaneringsärende till Kronofogdemyndigheten och domstolar som handlägger ärenden om skuldsanering. Detta innebär en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som tar över den sekretess som hos socialnämnden gäller för uppgifterna enligt 7 kap. 4 § SekrL (jfr 14 kap. 1 §). Uppgiftsskyldigheten omfattar dock inte uppgifter om närstående till gäldenären.

Sekretessen enligt 7 kap. 35 § SekrL gäller också hos domstol och hos kommunal konsumentvägledare. Själva besluten i ett skuldsaneringsärende omfattas emellertid inte av någon sekretess.

25.2 Behandling av personuppgifter

25.2.1 Inledning

Under år 2001 antogs fem nya lagar som led i en reform av författningsregleringen när det gäller behandlingen av personuppgifter inom Skatteverkets verksamhet, Kronofogdemyndighetens verksamhet och Tullverkets verksamhet med att uppbära tullar m.m. En reform på området ansågs behövlig med hänsyn till den snabba utvecklingen av datoriseringen inom myndighetsområdet. Inom de nu aktuella myndigheternas verksamhet hade Tullverket hunnit längst i sin datorisering genom att ha rationaliserat bort en stor del av pappershanteringen. Även inom skatteförvaltningen hade pågått projekt med syfte att i allt större grad automatisera den i stora delar redan automatiserade ärendehanteringen. Inom exekutionsväsendet hade man inte ännu inte kommit lika långt, men på sikt planerade man införa en i stort sett helt elektronisk ärendehantering. Behov av en författningsreform fanns också med anledning av att EG:s dataskyddsdirektiv hade antagits år 1995 och införlivats med svensk lagstiftning genom personuppgiftslagen år 1998.

En allmän utgångspunkt vid reformen var att de grundläggande principerna för att skydda den enskildes integritet borde regleras i lag medan frågor som inte var centrala från integritetssynpunkt i stället borde regleras i förordning (prop. 2000/01:33 s. 84 f.). I lagen borde därför klart anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas. Dessutom borde anges de yttre ramarna för vad registren skulle få innehålla. I lag skulle också anges de begränsningar som skulle gälla för behandling av uppgifter vid direktåtkomst och utlämnande av uppgifter till enskilda. Även frågor om personuppgiftsansvar och därmed sammanhängande frågor borde regleras i lag.

De nya författningarna skulle omfatta all automatiserad behandling av personuppgifter samt i vissa fall behandling av uppgifter som kunde hänföras endast till juridiska personer eller avlidna. Behandling av personuppgifter i administrativ verksamhet skulle

inte omfattas, utan för sådan verksamhet skulle personuppgiftslagens regler gälla fullt ut.

En annan allmän utgångspunkt vid reformen var att det skulle särskilt anges i de nya lagarna vilka bestämmelser i personuppgiftslagen som skulle tillämpas. En sådan lagstiftningsteknik för att beskriva en specialförfattnings förhållande till personuppgiftslagen kritiserades av Lagrådet vid lagarnas införande (a. prop. s. 345). Lagrådet ansåg lagstiftningstekniken otillfredställande och samtidigt riskfylld, med hänsyn såväl till svårigheterna att överblicka om dataskyddsdirektivet blir till fullo genomfört i registerlagarna som till risken att vid kommande lagändringar hänvisningar till personuppgiftslagen blir felaktiga eller ofullständiga. Regeringen ansåg dock, med instämmande av riksdagen, att metoden skulle tillämpas med motivering att lagen på så sätt blir överskådlig och tydlig för tillämparen (a. prop. s. 88).

Slutligen skulle begreppet databas införas som en juridisk beteckning på vissa fastställda automatiserade uppgiftssamlingar som används gemensamt inom en verksamhet och för vilka särskilda regler skulle gälla.

25.2.2 Skatteverkets behandling av personuppgifter

Beskattningsverksamheten

Inledning

I samband med den nämnda reformen infördes lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (härefter skattedatabaslagen). Lagen ersatte den tidigare skatteregisterlagen (1980:343).

Ändamål med behandlingen

I 1 kap. 4 § skattedatabaslagen regleras de primära mål för vilka uppgifter får behandlas. Dessa ändamål omfattar i allt väsentligt den verksamhet som åligger Skatteverket och tillgodoser behovet av information för bl.a.

- taxering, debitering och skattebetalning
- bestämmande av pensionsgrundande inkomst
- fastighetstaxering

- revision och annan analys- eller kontrollverksamhet
- internationella överenskommelser
- tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Genom lagändringar den 1 juli 2006 har införts ett nytt andra stycke i 1 kap. 4 §, i vilket anges att uppgifter som får behandlas enligt första stycket även får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Bestämmelsen har kompletterats med en regel om uppgiftsskyldighet i en ny paragraf – 5 a § – i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, enligt vilken uppgifter som avses i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet skall på begäran lämnas ut till en enhet inom Skatteverket som medverkar vid brottsutredningar.

De ändamål för vilka uppgifter får behandlas för tillhandahållande för verksamhet utanför Skatteverket, de s.k. sekundära ändamålen, anges i 1 kap. 5 § skattedatabaslagen. Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet för

- fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter
- utsökning och indrivning
- att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd
- pensionsberäkning
- tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning
- aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter.

Uppräkningen av sekundära ändamål i paragrafen är inte uttömmande, eftersom det inte har ansetts möjligt att förutse samtliga de situationer då uppgifter med stöd av exempelvis sekretesslagen kan lämnas ut till myndigheter eller andra för olika ändamål (a. prop. s. 126). I stället tar uppräknningen sikta på vissa fall där en myndighet medges direktåtkomst till uppgifter samt andra fall där det varit möjligt att förutsäga att uppgifter kommer att lämnas ut i förhållandevis stor omfattning.

Bestämmelsen om sekundära ändamål tar alltså sikte på fall där utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen kan komma att ske. I detta sammanhang kan tilläggas att uppgifter, som behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet, lämnas ut till enskilda med stöd av reglerna i 2 kap. TF om allmänna handlingar. Inom skatteområdet råder dock enligt 9 kap. 1 § SekrL absolut sekretess, varför ett utlämnande bara kan avse uppgift som inte omfattas av sekretessen eller uppgift som enligt särskild föreskrift får lämnas ut. Ett exempel på det förstnämnda, dvs. uppgifter som inte omfattas sekretess, är uppgifter i Skatteverkets beslut, t.ex. där taxerad inkomst fastställs. I övrigt kan uppgifter till enskilda lämnas ut i den utsträckning det särskilt framgår av skattedatabaslagen och vissa andra lagar att så kan ske (jfr 9 kap. 1 § femte stycket SekrL). I 2 kap. 5 § skattedatabaslagen framgår vilka uppgifter som kan lämnas ut till enskilda från beskattningsdatabasen. Detta gäller uppgifter om

1. namn och personnummer,
2. organisationsnummer, namn, firma och juridisk form samt i fråga om handelsbolag och andra juridiska personer sådana uppgifter om huvudkontor och säte som avses i 22 kap. 1 b § skattebetalningslagen (1997:483),
3. registrering enligt skattebetalningslagen samt särskilt registrerings- eller redovisningsnummer,
4. på vilket sätt den preliminära skatten skall betalas för en fysisk person,
5. registrering av skyldighet att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter,
6. slag av näringsverksamhet, och
7. beslut om likvidation eller konkurs.

Som förutsättning för att ett utlämnande av nämnda uppgifter skall kunna ske till en enskild gäller att det inte av särskild anledning kan antas att den enskilde som uppgiften avser eller någon närstående lider men om uppgiften röjs. Här gäller således ett rakt skaderekvisit.

Skattedatabaslagen innehåller inte några bestämmelser om utlämnade till enskilda av uppgifter som behandlas utanför beskattningsdatabasen. Sådant utlämnande kan därmed endast komma i fråga beträffande uppgifter som inte omfattas av den absoluta skattesekretessen.

Bestämmelsen om sekundära ändamål i 1 kap. 5 § skattedatabaslagen omfattar enligt sin lydelse också tillhandahållande av information till enskilda. Stadgandet är dock begränsat till utlämnanden som sker till *författningsreglerad verksamhet*. Någon ledning i frågan om vilken betydelse bestämmelsen skall ha vid utlämnande till enskilda ges inte i förarbetena annat än att där sägs att ”det inte är möjligt att förutse samtliga de situationer då uppgifter med stöd av exempelvis sekretesslagen kan komma att lämnas ut till myndigheter eller *andra* (kursiverat här)” (a. prop. s. 126). Detta uttalande får dock anses något missvisande då det gäller utlämnande med stöd av sekretesslagen till enskilda eftersom detta, som framgått, är i det närmaste uttryckligen reglerat. Det kan alltså konstateras att det är oklart på vilket sätt 1 kap. 5 § skattedatabaslagen kan ha betydelse när det gäller utlämnande till enskilda.

Utlämnande till myndigheter av uppgifter som behandlas i beskattningsverksamheten sker i första hand med stöd av 14 kap. 1 § eller 3 § SekrL. Som nämnts ovan finns i 4–8 §§ förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet bestämmelser om viss uppgiftsskyldighet för Skatteverket i förhållande till kronofogdemyndighet, Skatteverkets brottsenheter, Tullverket, Centrala studiestödsnämnden, Riksförsäkringsverket och Statistiska centralbyrån. Därutöver har – trots att det råder absolut sekretess – ett utlämnande av uppgifter från skatteområdet till andra myndigheter ansetts möjlig enligt 14 kap. 3 § SekrL. I bestämmelsen om sekundära ändamål har inte gjorts någon skillnad på de fall där det är fråga om en uppgiftsskyldighet för Skatteverket och de utlämnanden som sker med stöd av 14 kap. 3 §, dvs. efter en sekretessprövning. I förarbetena till bestämmelsen i 1 kap. 5 § skattedatabasen om sekundära ändamål berörs vidare inte på vilket sätt denna bestämmelse förhåller sig till framför allt bestämmelsen i 14 kap. 3 § SekrL, t.ex. om den avser att utgöra vägledning vid en avvägning mellan skydds- och behovsintressen enligt nämnda bestämmelse eller om den förutsätter att myndigheten redan konstaterat att sekretess inte utgör hinder för ett uppgiftsutlämnande.

Känsliga personuppgifter

Enligt 1 kap. 7 § första stycket skattedatabaslagen får känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelse som anges i 21 § samma lag behandlas endast om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. I samma paragrafs andra stycke sägs att uppgifter som avses i första stycket får i annat fall behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap.

I 2 kap. skattedatabaslagen regleras vilken behandling av uppgifter som är tillåten i beskattningsdatabasen. Vilka uppgifter som i databasen får behandlas för de primära ändamål som föreskrivs i 1 kap. 4 § framgår av 3 §. Enligt sistnämnda lagrum får exempelvis uppgift om avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening behandlas, trots att sådana uppgifter utgör känsliga personuppgifter enligt 13 § PuL. I övrigt får känsliga personuppgifter behandlas i databasen enligt vad som föreskrivs i 2 kap. 4 § skattedatabaslagen. Av denna bestämmelse framgår att en handling som kommit in i ett ärende får behandlas i databasen. Därvid får känsliga personuppgifter behandlas utan begränsningar. Också upprättade handlingar får behandlas i databasen. Dessa får dock innehålla känsliga personuppgifter endast om de är nödvändiga för ärendets handläggning. Vad som i 2 kap. 4 § sägs om känsliga personuppgifter gäller också uppgifter om lagöverträdelser m.m. som anges i 21 § PuL.

Direktåtkomst

Enligt 2 kap. 7 §, som infördes den 1 juli 2006, får Skatteverket ha direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen. När det gäller Skatteverkets verksamhet som avses i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar får direktåtkomsten endast omfatta uppgifter som avses i 3 § 1–5, 7, 9 och 10.

I 2 kap. 8 § första och andra styckena skattedatabaslagen sägs att Kronofogdemyndigheten och Tullverket får ha direktåtkomst till beskattningsdatabasen. Härvid anges uttryckligen vilka uppgifter som dessa myndigheter får ha sådan åtkomst till. Beträffande kronofogdemyndighets direktåtkomst får uppgifterna i huvudsak endast avse den som är registrerad som gäldenär hos myndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make.

Åtkomst skall dock få finnas till vissa grundläggande uppgifter om juridiska personer och näringsidkare även om de inte är registrerade som gäldenärer. För Tullverkets del gäller att åtkomsten skall avse den som är eller kan antas vara gäldenär enligt tullagstiftningen, skyldig att betala skatt för vara vid import eller föremål för Tullverkets kontrollverksamhet enligt lagen (1988:506) om punkt-skattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

Enligt 2 kap. 8 § tredje stycket meddelar regeringen närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomst enligt första och andra styckena får omfatta.

Vid skattedatabaslagens införande hade Lagrådet synpunkter på hur förslagen till bestämmelser om direktåtkomst var formulerade. Lagrådet anförde:

Bestämmelserna i de remitterade lagförslagen om direktåtkomst myndigheterna emellan eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet synes i allmänhet vara avsedda att – i anslutning till 14 kap. 1 och 3 §§ sekretesslagen – få också en sekretessbrytande funktion. Detta framgår visserligen inte vare sig av de föreslagna bestämmelsernas ordalydelse eller av de nyss angivna föreskrifterna i sekretesslagen. Om emellertid riksdagen tillägger bestämmelserna denna innebörd finns inte så mycket att erinra däremot. Det är önskvärt att en formell överensstämmelse åvägbringas mellan registerlagarna och sekretesslagen så att sekretessbrytande effekt av föreskrifter om direktåtkomst regleras i sekretesslagen i anslutning till 14 kap. 1 och 3 §§. Underlag för förslag om en sådan ändring föreligger dock inte i förevarande lagstiftningsärende och en ändring bör i vart fall avvakta resultatet av offentlighets- och sekretesskommitténs arbete.

I lagstiftningsärendet föreligger emellertid den komplikationen att, enligt vad som blivit upplyst under föredragningen inför Lagrådet, föreskrifter om direktåtkomst för myndigheter inte genomgående är avsedda att få sekretessbrytande verkan. Förbehållet gäller direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen, som skall ges åt ett stort antal olika myndigheter. - - -Bestämmelserna om direktåtkomst har emellertid getts likartad utformning – det sägs att viss myndighet 'får ha direktåtkomst' till vissa uppgifter i en databas, vare sig avsikten är att alla uppgifter får lämnas ut utan sekretessprövning eller att en sekretessprövning skall ske, om också endast på förhand i anslutning till generalklausulen.

Detta talar ytterligare för att verkan med avseende på sekretess av föreskrifter om direktåtkomst bör regleras i sekretesslagen. I avvaktan på att så kan ske måste emellertid den avsedda skillnaden på något sätt markeras i lagtexten. Enklast synes vara att i de fall bestämmelsen avses automatiskt bryta sekretess förskriva att myndigheten i fråga 'skall ha' direktåtkomst till uppgifterna. En sådan formulering får

anses implicera en motsvarande skyldighet för den myndighet som behandlar uppgifterna att lämna ut dem. Härigenom anknyts till föreskriften i 14 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. När däremot föreskrivs att myndigheter 'får ha' direktåtkomst till uppgifter skall därmed förstås, att en sekretessprövning i anslutning till 14 kap. 3 § sekretesslagen skall äga rum, innan ett rutinmässigt utlämnande av uppgifter inleds.

Regeringen anförde i propositionen (s. 131) att den instämde i Lagrådets uppfattning att de föreslagna bestämmelserna om direktåtkomst inte bryter sekretessen. Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter på medium för automatiserad behandling skulle enligt regeringen regleras i förordning. Det var därför lämpligare att även ha de sekretessbrytande bestämmelser som behövs för utlämnande genom direktåtkomst i förordning.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens förslag gjordes inga särskilda uttalanden rörande frågan om direktåtkomst (bet. 2000/01:SkU20).

Några bestämmelser om direktåtkomst för myndigheter har inte utfärdats i förordningen (2001:588) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Däremot har, som redan nämnts, bestämmelser om uppgiftsskyldighet förts in i 4–8 §§ förordningen i förhållande till bl.a. Kronofogdemyndigheten och Tullverket.

Sökbegrepp

Enligt 2 kap. 10 § skattedatabaslagen får endast uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, beteckning för fastighet samt uppgifter som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen (uppgifter som omfattas av registreringskyldigheten beträffande allmänna handlingar) användas som sökbegrepp vid sökning efter handlingar i beskattningsdatabasen.

Som sökbegrepp får över huvud taget inte användas uppgifter som avses 1 kap. 7 §, dvs. känsliga uppgifter som anges i 13 § PuL och om uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § samma lag.

Gallring

Enligt 2 kap. 11 § skattedatabaslagen skall uppgifter och handlingar i beskattningsdatabasen gallras senast sju år efter utgången av det kalenderår då den beskattningsperiod som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till gick ut.

Beträffande vissa typer av ärenden gäller enligt 2 kap. 12 § dock längre gallringstider. Uppgifter och handlingar som avser revision skall gallras tio år efter utgången av det kalenderår då revisionen avslutades. I ärenden rörande fastighetstaxering skall gallring ske tolv år efter utgången av det taxeringsår som uppgifterna eller handlingarna kan hänföras till.

De registrerades rättigheter

Av 3 kap. 1-3 §§ skattedatabaslagen framgår att personuppgiftslagens bestämmelser skall tillämpas såväl i fråga om information till den registrerade som när det gäller rättelse och skadestånd. Om det är den registrerade själv som ansöker behöver enligt 3 kap. 2 § information dock inte lämnas om uppgifter i en handling som behandlas i beskattningsdatabasen. Endast om den registrerade särskilt begär det behöver sådan information lämnas också i det fallet.

Någon hänvisning till 24 § PuL, som reglerar den registrerades rätt till information om uppgifter som samlats in från någon annan än den registrerade själv, finns inte i skattedatabaslagen. Eftersom det inte heller i personuppgiftslagen finns något krav på sådan informationsgivning i fall då bestämmelser om registrerandet finns i lag eller annan författning skall denna bestämmelse således inte tillämpas på Skatteverkets behandling av personuppgifter.

Enligt 3 kap. 4 § skattedatabaslagen får Skatteverkets beslut om rättelse och om information som skall lämnas enligt 26 § PuL överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Folkbokföringen

Inledning

Vid reformen beträffande behandlingen av uppgifter hos skatteförvaltningen, Tullverket och kronofogdemyndigheterna ersattes

lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och lagen (1995:743) om aviseringsregister av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet (här efter folkbokföringsdatabaslagen).

Ändamål

Enligt 1 kap. 4 § folkbokföringsdatabaslagen får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs för

1. samordnad behandling, kontroll och analys av identifieringsuppgifter för fysiska personer och av andra folkbokföringsuppgifter,
2. handläggning av folkbokföringsärenden,
3. fullgörande av underrättelseskyldighet enligt lag eller förordning,
4. framställning av personbevis och andra registerutdrag,
5. aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter,
6. uttag av urval av personuppgifter, och
7. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av folkbokföringsverksamheten.

Regeringen anförde i propositionen om behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution (prop. 2000/01:33 s. 140) att ett primärt ändamål för folkbokförings- och aviseringsregistret närmast kunde sägas vara att bistå samhället i stort, och inte bara i den egna verksamheten, med uppgifter om fysiska personer i Sverige. Någon indelning i primära och sekundär ändamål var därför inte lämplig när det gällde folkbokföringsdatabasen.

Bruttoavisering

Den tidigare lagen om aviseringsregister hade byggt på principen om s.k. bruttoavisering, som innebar att också andra uppgifter lämnades ut än de mottagarna av uppgifterna själva fick registrera. Därmed kunde dessa mottagare få ändringsaviseringar avseende samtliga personer i aviseringsregistret. Ur det materialet fick den mottagande myndigheten självs söka fram uppgifter rörande personer vilka var registrerade i myndighetens register, medan övriga uppgifter gallrades.

Regeringen anförde vid införandet av folkbokföringsdatabaslagen att s.k. bruttoavisering som metod för att tillgodose behovet av korrekta folkbokföringsuppgifter inom förvaltningen inte stred mot EG:s dataskyddsdirektiv (a. prop. s. 142 f.). Det avgörande måste enligt regeringen vara att behandlingen är nödvändig. Bruttoavisering borde därför medges även i fortsättningen under förutsättning att fråga var om regelmässigt och frekvent återkommande aviseringar som avsåg en betydande del av befolkningen. Regeringen ansåg att det inte var nödvändigt med någon särskild reglering.

Känsliga personuppgifter

Enligt 1 kap. 6 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen får känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § samma lag behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. I andra stycket sägs att uppgifter som avses i första stycket i annat fall får behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap.

I 2 kap. 3 § andra stycket föreskrivs att sådana uppgifter får behandlas i databasen som den 30 juni 1991 enligt särskilda bestämmelser var antecknade i sådan personakt som avses i 16 § i den upphävda folkbokföringskungörelsen (1967:95), oavsett om uppgifterna är sådana som avses i 1 kap. 6 §.

Vidare anges i 2 kap. 5 § att en handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i databasen och innehålla uppgifter som avses i 1 kap. 6 §. Upprättade handlingar som behandlas i databasen får innehålla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m. om det är nödvändigt.

Direktåtkomst

Enligt 2 kap. 8 § folkbokföringsdatabaslagen får alla myndigheter ha direktåtkomst till uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ha direktåtkomst till andra uppgifter

som avses i 2 kap. 3 § första och tredje styckena om myndigheten enligt lag eller förordning får behandla dem.

Regeringen anförde vid lagens tillkomst att några sekretessbrytande regler inte behövdes för utlämnande av folkbokföringsuppgifter (a. prop. s. 145). Det borde i stället ankomma på Riksskatteverket att bedöma om uppgifterna kunde lämnas ut genom direktåtkomst. Regeringen framhöll i sammanhanget att uppgifter om personer med s.k. sekretessmarkering inte lämnas ut till den som inte kan erbjuda sekretesskydd för uppgifterna.

En enskild får enligt 2 kap. 9 § första stycket ha direktåtkomst till uppgifter i databasen endast om regeringen ha meddelat föreskrifter om det. I andra stycket sägs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket. Åtkomst till uppgifter om annan person än den enskilde själv får dock medges endast till uppgifter som avses i 8 § första meningen). Regeringen har meddelat föreskrifter om direktåtkomst för Svenska kyrkan samt för enskild om person- och ärendeuppgifter om sig själv (13-14 §§ förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

Sökbegrepp

Enligt 2 kap. 10 § första stycket folkbokföringsdatabaslagen får uppgifter som avses i 3 § första stycket 5, 11 och 12 inte användas som sökbegrepp. Det innebär att uppgifter om födelseort, familjesamband som grundas på adoption samt inflyttning från utlandet inte får användas som sökbegrepp.

I andra stycket föreskrivs att uppgift om medborgarskap skall få användas som sökbegrepp endast i fråga om medborgarskap i Sverige, Danmark, Norge, Finland eller Island samt om medborgarskap inom eller utom Europeiska unionen (unionsmedborgarskap eller icke unionsmedborgarskap).

Gallring

Det finns inte några särskilda gallringsbestämmelser för folkbokföringens behandling av personuppgifter, utan de allmänna bestämmelserna i arkivlagen (1990:782) gäller.

De registrerades rättigheter

Av 3 kap. folkbokföringsdatabaslagen framgår att samma regler som i skattedatabaslagen gäller beträffande information till den registrerade, rättelse och skadestånd samt överklagande.

Det statliga personadressregistret

Inledning

Ett register som har nära anknytning till Skatteverkets behandling av personuppgifter i såväl beskattningsverksamheten som folkbokföringen är statens personadressregister (SPAR). För detta register ansvarar Statens personadressregisternämnd. Syftet med SPAR har ansetts vara att staten skall tillgodose samhällets behov av registeruppgifter av hög kvalitet. Därigenom kan antalet register över befolkningen begränsas, vilket ansetts betydelsefullt från integritetssynpunkt (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU31).

Behandlingen av personuppgifter i SPAR regleras i lagen (1998:527) om det statliga personadressregistret, som trädde i kraft den 24 oktober 1998. Registret, som togs i bruk år 1978, reglerades tidigare genom särskilda bestämmelser i datalagen (1972:289). Genom den särskilda lagen blev regleringen mer utförlig och möjligheterna till s.k. urvalsdragningar begränsades. I samband med riksdagsbehandlingen av förslaget till ny lag framfördes ett yrkande om att SPAR borde avvecklas med motiveringen att EG:s dataskyddsdirektivs krav på att behandling skall ske efter på förhand bestämda ändamål inte var förenligt med ett register som SPAR. Man framhöll att SPAR:s verksamhet innebär att man i stor omfattning för kommersiella ändamål behandlar personuppgifter som enskilda för andra ändamål lämnat till offentliga register. Riksdagsmajoriteten ansåg dock att de ändamål som skulle styra behandlingen i SPAR inte stred mot de ändamål för vilka uppgifterna samlades in (bet. 1997/98:KU31 s. 30 f.). Riksdagen har återkommande behandlat liknande yrkanden och därvid avslagit dessa (se t.ex. bet. 2004/05:KU22).

Regeringen beslutade den 15 april 2004 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur såväl myndigheters som företags och andra organisationers behov av folkbokföringsuppgifter, som i dag hämtas från SPAR, skall tillgodoses i framtiden (dir. 2004:54). Utredaren skulle pröva om det finns förutsättningar för att

samordna SPAR med den behandling av personuppgifter som sker inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. I direktiven sades i denna del att det är av särskild vikt att utredaren beaktar integritets- och säkerhetsaspekter samt frågor om sekretess och skydd för personuppgifter. Utredaren skulle också överväga om det behöver vidtas några åtgärder, t.ex. i form av författningsändringar eller genom annan form av insyn och kontroll för att lagstiftningen skall uppnå sitt syfte att upprätthålla ett effektivt sätt för att täcka behovet av korrekta personuppgifter och samtidigt värna om den enskildes personliga integritet. Sveriges förpliktelser enligt EG:s dataskyddsdirektiv skall därvid beaktas. Utredaren skulle också följa utvecklingen av frågorna om en IT-anpassning av offentlighetsprincipen och genomförandet av EG-direktivet Public Sector Information (2003/98/EG, det s.k. PSI-direktivet) som syftar till att möjliggöra vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, och därvid göra en bedömning av hur de påverkar framtiden för SPAR.

I uppdraget ingick också att förbereda en övergång av värmyndighetsskapet för SPAR-nämnden från Statskontoret till Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2005. På förslag av den särskilde utredaren har värmyndighetsskapet för SPAR-nämnden övergått till Skatteverket fr.o.m. den 1 januari 2005.

SPAR-utredningen redovisade övriga delar av sitt arbete i juli 2005 genom betänkandet *Personuppgifter för samhällets vård* (SOU 2005:61). Enligt utredningen bör det vara ett fortsatt statligt åtagande att tillhandahålla aktuella och korrekta personuppgifter till myndigheter, företag och andra organisationer för aktualisering, komplettering och kontroll av personuppgifter samt för uttag av namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet. Utredningen föreslår att nuvarande möjlighet att använda taxeringsuppgifter som urvalsgrund tas bort. Vidare anser utredningen att ansvaret för det statliga åtagandet att tillhandahålla personuppgifter bör läggas på Skatteverket. Det bör ankomma på Skatteverket att avgöra i vilken omfattning åtagandet skall fullgöras i verkets egen regi eller läggas ut på entreprenad. Detta medför att den nuvarande ordningen med en särskild databas, SPAR, bör avvecklas liksom SPAR-nämnden och SPAR-författningarna.

Gällande regler om SPAR

Ändamål med registret

Enligt 3 § får uppgifterna i SPAR behandlas för att

1. aktualisera, komplettera och kontrollera personuppgifter,
2. ta ut uppgifter om namn och adress genom urvalsdragning för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet.

Genom urvalsdragning får alltså endast uppgifter om namn och adress lämnas ut.

Registrets innehåll

I 4 § föreskrivs vilka uppgifter registret får innehålla. SPAR får endast innehålla uppgifter om personer som är folkbokförda här i landet. För sådana personer får följande uppgifter anges:

1. namn,
2. personnummer,
3. adress,
4. folkbokföringsort,
5. födelsehemort,
6. svenskt medborgarskap,
7. make eller vårdnadshavare,
8. avregistrering från folkbokföringen på grund av dödsfall, med angivande av tidpunkt, eller avregistrering av annan anledning,
9. summan av taxerad förvärsinkomst och inkomst av kapital, dock lägst noll kronor,
10. beskattningsbar förmögenhet,
11. ägare av småhusenhet eller lantbruksenhet med småhus på tomtmark samt uppgift om kommun (belägenhet)
12. taxeringsvärde av småhusenhet.

Som angetts ovan kan uppgifterna, liksom uppgifterna i folkbokföringen, omfattas av sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket SekrL.

Enligt 4 § andra stycket skall det på begäran av en registrerad också anges i SPAR att uppgifter om denna inte får behandlas vid urvalsdragningar enligt 3 § 2 för direktreklam. Urvalsdragningar för

annat ändamål, t.ex. samhällsinformation, har den registrerade dock inte rätt att slippa.

I 5 § föreskrivs att uppgifter som avses i 4 § första stycket 1–8 hämtas från folkbokföringsdatabasen och övriga uppgifter som avses i 4 § första stycket hämtas från beskattningsdatabasen.

Utlämnande av uppgifter

En enskild som begär att en myndighet skall lämna ut personuppgifter för ändamål som avses i 3 § skall enligt 6 § hänvisas till SPAR, om inte annat följer av lag eller förordning. Myndigheter skall dock vända sig till folkbokföringen. Som framgått ovan får alla myndigheter ha direktåtkomst till vissa uppgifter i folkbokföringsdatabasen.

Enligt 7 § får uppgifter från beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet – dvs. uppgifter som avses i 4 § första stycket 9–12 – lämnas ut i elektronisk form endast till polismyndighet och Tullverket. Regeringen får föreskriva om ytterligare begränsningar när det gäller utlämnande av uppgifter i elektronisk form. Sådana begränsningar har meddelats i 5–9 § förordningen (1998:1234) om det statliga personadressregistret (härefter sparförordningen) beträffande bl.a. uppgifter om yngre personer, födelseort och svenskt medborgarskap. Begränsningarna rör också utlämnande i form av s.k. bruttoavisering.

Sökbegreppen

I 8 § sägs att regeringen får föreskriva om begränsningar av sökbegreppen i SPAR. Sådana begränsningar har meddelats i 11–12 §§ sparförordningen.

Enskildas rättigheter

Enligt 9 § gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd även vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

Brottsbekämpning

Inledning

Behandling av personuppgifter i Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet sker, vid sidan av det författningsstöd som personuppgiftslagen ger, med stöd av lagen (1990:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Denna lag är inte uppbyggd på samma sätt som skattedatabaslagen och de andra databaslagarna, utan har disponerats på motsvarande sätt som polisdatalagen (1998:622). Det innebär bl.a. att lagen utgår från personuppgiftslagen och endast innehåller de särbestämmelser som ansetts nödvändiga för Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Skatteverkets möjligheter att behandla personuppgifter i sin brottsutredande verksamhet överensstämmer också i allt väsentligt med vad som gäller för polisen och tullen.

I den aktuella lagen skiljer man mellan behandling i underrättelseverksamhet, i särskild undersökning och i underrättelseregister. Med *underrättelseverksamhet* avses i detta sammanhang den del av Skatteverkets verksamhet som består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. *Särskild undersökning* utgör en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. *Underrättelseregister* kan inrättas i underrättelseverksamhet i syfte att ge underlag för särskilda undersökningar eller för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

Känsliga personuppgifter

Enligt 4 § första stycket får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund, får uppgifterna kompletteras med uppgifter om ras, etniskt ursprung osv. om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. I andra

stycket föreskrivs den begränsningen att sådana uppgifter inte får behandlas i underrättelseverksamhet.

Vid lagens införande konstaterade regeringen att det sällan torde komma i fråga att behandla känsliga personuppgifter vid brott inom skatteområdet (prop. 1998/99:34 s. 34 f.). Det sakliga behovet av ett undantag från personuppgiftslagens förbud mot behandling av känsliga personuppgifter kunde därför ifrågasättas. Enligt regeringen kunde det dock inte uteslutas att sådana uppgifter kunde förekomma i en utredning rörande skattebrott. Känsliga personuppgifter i en skatteutredning är inte ovanliga, och uppgifter måste ofta hämtas in från en sådan utredning när en förundersökning har påbörjats. Det skulle då inte vara möjligt att sortera bort de känsliga uppgifterna ur det inhämtade materialet. Enligt regeringens mening var situationen dock en annan när det gällde behandling av känsliga personuppgifter i underrättelseverksamhet. I sådan verksamhet fanns det större möjlighet att undvara sådana uppgifter utan att utredningen påverkade den pågående undersökningen.

Utlämnande av uppgifter

Enligt 5 § skall uppgifter som är nödvändiga för att framställa rättstatistik lämnas till den myndighet som ansvarar för att framställa sådan statistik.

I 6 § föreskrivs att uppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Uppgifter får även lämnas ut i vissa andra fall enligt vad som framgår av 1 kap. 3 § SekrL.

Regeringen får enligt 7 § meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut även i andra fall än som sägs i 5 och 6 §§. Sådana föreskrifter finns i 8 och 10 §§ förordningen (1999:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar beträffande utlämnande av uppgifter i vissa fall till polismyndighet, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. I övrigt kan uppgifter lämnas ut enligt bestämmelserna i sekretesslagen.

Underrättelseregister

Enligt 8 § får underrättelseregister föras endast för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende brottslig verksamhet eller för att underlätta tillgång till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

I 9 § föreskrivs att ett underrättelseregister får innehålla uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna dels ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövas eller kan komma att utövas, dels den som avses med uppgiften skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten.

En uppräknning av vilka uppgifter om en enskild person som ett underrättelseregister får innehålla ges i 10 §. Vid lagens införande anförde regeringen att man vid bedömningen av vilka uppgifter som ett underrättelseregister skulle få innehålla måste beakta att uppgifterna behandlades på – i förhållande till uppgifter i förundersökningar – tämligen vaga grunder och att de kunde komma att få viss spridning inom underrättelseverksamheten hos skattemyndigheterna (a. prop. s. 52 f.) Uppgifter som kunde hänföras till en enskild person borde mot denna bakgrund endast få förekomma under vissa förutsättningar och endast om det var nödvändigt för ändamålet med registret. Eftersom det var fråga om från integritetssynpunkt mycket känsliga uppgifter borde det enligt regeringen framgå direkt av lagen vilka uppgifter som skulle få registreras.

Underrättelseverksamhet och särskild undersökning

Enligt 11 § får personuppgifter behandlas i underrättelseverksamhet om en särskild undersökning som avser brott som anges i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar har inletts och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Behandling av uppgifter får också ske enligt de bestämmelser som gäller för underrättelseregister.

Av 12 § framgår att Skatteverket skall fatta ett särskilt beslut om att behandling av personuppgifter enligt 11 § skall inledas. Beslutet skall innehålla uppgifter om ändamålet med behandlingen samt de föreskrifter i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt

intrång i den registrerades personliga integritet. Skatteverket skall också föra en förteckning över sådana beslut.

Vid lagens införande ansåg regeringen att lagen inte behövde innehålla några särskilda begränsningar beträffande vilka uppgifter som skulle få behandlas i en särskild undersökning (a. prop. s. 49 f.). Regeringen konstaterade att en begränsning redan fanns när det gällde behandling av känsliga personuppgifter. Dessutom borde kravet på att beslut om behandling skall innehålla en noga angiven ändamålsbeskrivning innebära en ytterligare markering av att endast sådana uppgifter som är nödvändiga för det ändamålet får behandlas. Enligt regeringen fanns därmed inte något hinder mot att behandla uppgifter om andra personer än den misstänkte. I likhet med vad som gäller i polisdatalagen borde därför införas en bestämmelse om att uppgifter om icke misstänkta personer skulle förses med en anteckning om detta förhållande. En sådan bestämmelse har införts i 11 § andra stycket.

Kvarstående misstankar

Skatteverket har även möjlighet att behandla uppgifter om kvarstående misstankar. I 13 § regleras den situationen att förundersökning om brott har lagts ned på grund av bristande bevisning. Kvarstående misstankar om ifrågavarande brott får då behandlas för annat ändamål än arkivering men endast om den misstänkte enligt förundersökningsledarens bedömning fortfarande är skäligen misstänkt för brottet och uppgifterna behövs för att förundersökningen skall kunna tas upp på nytt.

Om åtal mot en person har lagts ned eller om denne genom lagakraftvunnen dom har frikänts får enligt 14 § uppgifter om brottsmisstanken behandlas för annat ändamål än arkivering endast om förundersökningen tas upp på nytt eller för prövning av särskilt rättsmedel enligt 58 kap. RB.

Gallring

Enligt 15 § första stycket gäller som huvudregel att uppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål skall gallras. Detta gäller dock inte uppgifter i en förundersökning.

I andra stycket föreskrivs att uppgifter i en särskild undersökning skall gallras senast ett år efter det att beslutet om behandlingen av personuppgifter fattades. Uppgifterna får dock behandlas under längre tid om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas.

För uppgifter om en person i ett underrättelseregister gäller enligt tredje stycket att gallring skall ske senast tre år efter det att uppgifterna om att denne skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet senast infördes. Om en särskild undersökning som rör en registrerad person har inletts, behöver uppgifterna dock inte gallras förrän undersökningen har avslutats.

De registrerades rättigheter

Enligt 16 § skall bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gälla vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter med stöd av lagen.

Skatteverkets beslut om rättelse får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (17 §).

25.2.3 Kronofogdemyndighetens behandling av uppgifter

Inledning

Vid den tidigare omtalade reformen beträffande behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution kom lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet (härefter KFMdbL) att ersätta utsökningsregisterlagen (1986:617), lagen (1991:876) om register för betalningsföreläggande och handräckning och förordningen (1994:348) om register för skuldsaneringsärenden. Kronofogdemyndigheterna hade också tillstånd att föra vissa andra register enligt föreskrifter i förordning eller enligt tillstånd från Datainspektionen, vilka också upphörde att gälla i samband med reformen och ersattes av den nya lagen.

Lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet innehåller i 1 kap. vissa gemensamma bestämmelser som rör behandling av personuppgifter utanför myndighetens databaser. Databaserna – som utgörs av utsöknings- och indrivnings-

databasen, betalnings- och handräckningsdatabasen, skuldsaneringsdatabasen samt konkurstillsynsdatabasen – regleras i 2 kap. De olika databaserna har där reglerats särskilt i fråga om ändamål, vilka uppgifter som får behandlas samt gallring. Därutöver finns gemensamma bestämmelser om bl.a. direktåtkomst och sökbegrepp. Nedan redogörs först för vad som allmänt gäller i fråga om behandling av känsliga personuppgifter m.m. Därefter redovisas vad som särskilt gäller i fråga om de olika databaserna. Avslutningsvis redovisas de för databaserna gemensamma bestämmelserna.

Allmänna bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter m.m.

Enligt 1 kap. 6 § första stycket KFMdbL gäller allmänt i Kronofogdemyndighetens verksamhet att känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelser m.m. som anges i 21 § PuL får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett mål eller ärenden eller är nödvändiga för handläggningen av det. I andra stycket föreskrivs att uppgifter som avses i första stycket i annat fall får behandlas endast om det särskilt anges i 2 kap.

Databaserna

Utsöknings- och indrivningsdatabasen

Som *primära ändamål* för utsöknings- och indrivningsdatabasen anges i 2 kap. 2 § KFMdbL sådan behandling av uppgifter för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning,
2. indrivning av statliga fordringar m.m.,
3. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
4. ansökan om och tillsyn över näringsförbud,
5. ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter, och
6. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Enligt 2 kap. 3 § får för *sekundära ändamål*, dvs. för tillhållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, uppgifter behandlas för

1. avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter,
2. kvittning vid utbetalning av bidrag,
3. planering, samordning och uppföljning av revision och annan kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering,
4. utredningar vid bestämmande och betalning av skatter, tullar och avgifter, och
5. kontroll och tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

På motsvarande sätt som framgår av de tidigare nämnda förarbetena till bestämmelsen om sekundära ändamål för beskattningsdatabasen, har inte heller i detta sammanhang gjorts skillnad på utlämnande som sker på grund av uppgiftsskyldighet (vilket gäller i förhållande till Skatteverket, Tullverket och Säkerhetspolisen, se 7 och 8 §§ förordningen [2001:590] om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet) och utlämnade som sker med stöd av 14 kap. 3 § SekrL. I förarbetena berörs inte heller i detta sammanhang huruvida ändamålsbestämmelserna syftar till att utgöra vägledning vid sekretessbedömningen vid uppgiftsutbyte med andra myndigheter.

Någon särskild bestämmelse som utöver vad som sägs i 1 kap. 6 § första stycket KFMdbL tillåter behandling av *känsliga personuppgifter* i databasen finns inte. Däremot anges uttryckligen i 2 kap. 5 § första stycket 8 att vissa uppgifter om brott får behandlas i databasen.

Enligt 2 kap. 6 § skall uppgifter och handlingar i databasen *gallras* senast fem år efter utgången av det kalenderår då det mål eller ärende som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. För uppgifter som inte kan hänföras till ett mål eller ärende är gallringstiden också fem år, men då räknat från utgången av det kalenderår då samtliga mål och ärenden avseende den person som uppgifterna hänför sig till var avslutade.

Betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen

Av 2 kap. 8 § KFMdbL framgår att för primära ändamål får i betalningsföreläggande- och handräkningsdatabasen behandlas uppgifter som för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av mål om betalningsföreläggande eller handräkning,
2. tillhandahållande av utslag i mål om betalningsföreläggande och handräkning, och
3. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

För *sekundära ändamål*, dvs. för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten, får uppgifter behandlas i databasen för tillsyn samt för lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Någon särskild bestämmelse som utöver vad som sägs i 1 kap. 6 § första stycket KFMdbL tillåter behandling av *känsliga personuppgifter* i databasen utöver behandlingen i elektroniska handlingar finns inte. Däremot anges uttryckligen i 2 kap. 10 § första stycket 6 att vissa uppgifter om brott får behandlas i databasen.

Beträffande uppgifter i beskattnings- och handräkningsdatabasen gäller enligt 2 kap. 12 § en *gallringstid* om tre år. Uppgifter om utslag i mål om betalningsföreläggande skall dock gallras senast tio år efter utgången av det kalenderår då utslaget vann laga kraft.

Skuldsaneringsdatabasen

Enligt 2 kap. 14 § KFMdbL får uppgifter behandlas i skuldsaneringsdatabasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet, dvs. för *primära ändamål*, för

1. handläggning av ärenden om skuldsanering, och
2. tillsyn, kontroll och uppföljning och planering av verksamheten.

I 2 kap. 15 § föreskrivs att uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad

verksamhet hos någon annan än Kronofogdemyndigheten, dvs. för *sekundära ändamål*, för tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprovning och annan liknande provning.

Någon särskild bestämmelse som tillåter behandling av *känsliga personuppgifter* i databasen utöver vad som sägs i 1 kap. 6 § första stycket KFMdbL finns inte. Däremot anges uttryckligen i 2 kap. 17 § första stycket 6 att vissa uppgifter om brott får behandlas i databasen.

I skuldsaneringsdatabasen skall uppgifter och handlingar enligt 2 kap. 18 § KFMdbL *gallras* senast fem år efter det kalenderår då det ärenden som uppgifterna eller handlingarna hänför sig till avslutades. Har skuldsanering beviljats i ett ärende skall gallring ske senast sju år efter det kalenderår då beslutet att bevilja skuldsanering fattades.

Konkurstillsynsdatabasen

Enligt 2 kap. 20 § KFMdbL får uppgifter behandlas i konkurstillsynsdatabasen för tillhandahållande av information som behövs i Kronofogdemyndighetens verksamhet för

1. handläggningen av konkurstillsynsärenden och mål enligt lönegarantilagen (1992:497), och
2. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

Något sekundärt ändamål har inte föreskrivits för behandling av uppgifter och handlingar i databasen, eftersom det inte anses finnas något behov hos andra myndigheter att använda denna information (a. prop. s. 170).

Någon särskild bestämmelse som tillåter behandling av *känsliga personuppgifter* eller uppgifter om lagöverträdelse m.m. i databasen utöver behandlingen i elektroniska handlingar finns inte.

Uppgifter och handlingar i databasen som kan hänföras till ett konkurstillsynsärende skall enligt 2 kap. 23 § som regel *gallras* senast fem år efter utgången av det kalenderår då ärendet avslutades, dock tidigast tio år efter utgången av det kalenderår då beslutet om konkurs fattades. Den tid inom vilken uppgifter och handlingar som kan hänföras till mål enligt lönegarantilagen (1992:497) senast skall gallras är tre år.

Gemensamma bestämmelser om databaserna

Skatteverket, i dess egenskap av chefsmyndighet inom exekutionsväsendet, får enligt 2 kap. 26 § KFMdbL ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 2 kap. 5, 11, 17, 22 och 24 §§.

I 2 kap. 27 § första stycket föreskrivs att Tullverket och Säkerhetspolisen får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § 1–7. Detsamma gäller Skatteverket i dess beskattningsverksamhet. Det innebär att dessa myndigheter får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i utsöknings- och indrivningsdatabasen. Åtkomsten avser dock inte elektroniska handlingar eller de uppgifter rörande brott som får registreras i utsöknings- och indrivningsdatabasen (a. prop. s. 173 f.). I andra stycket anges att regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter direktåtkomsten enligt första stycket får omfatta. Några sådana föreskrifter har dock ännu inte meddelats. Däremot har bestämmelser om uppgiftsskyldighet i förhållande till Tullverket, Säkerhetspolisen och Skatteverket införts i 7–8 §§ förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Enligt 2 kap. 28 § första stycket KFMdbL får en enskild ha direktåtkomst till sådana uppgifter om sig själv i databasen som får lämnas ut till honom om regeringen har meddelat föreskrifter om det. I andra stycket föreskrivs att även den som är sökande i ett mål eller ett ärende får ha direktåtkomst till uppgifter i målet eller ärendet, om regeringen har medgett det, dock inte till handlingar som avses i 24 § (elektroniska handlingar). Regeringen har meddelat föreskrifter om enskilds rätt till direktåtkomst genom 9 § förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Vid sökning efter handlingar i databasen får enligt 2 kap. 29 § KFMdbL som *sökbegrepp* endast användas uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter som avses i 15 kap. 2 § SekrL (datum då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som åsatts handlingen, från vem handlingen har kommit in eller till vem den expedierats, i korthet vad handlingen rör). Som sökbegrepp får dock inte uppgift som avses i 1 kap. 6 § användas, dvs. känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelser m.m.

Beträffande betalningsföreläggande- och handräckningsdatabasen gäller att efter utgången av det tredje året efter det att ett mål

avslutats får endast utslagets nummer användas som sökbegrepp i fråga om uppgifter om utslag i målet.

De registrerades rättigheter

I fråga om information till den registrerade, om rättelse och skadestånd samt om överklagande gäller motsvarande bestämmelser som i skattedatabaslagen och folkbokföringsdatabaslagen.

25.3 Kronofogdemyndighetens rätt att använda vissa tvångsmedel

Utsökningsbalken (UB) är enligt dess 1 kap. 1 § tillämplig i fråga om verkställighet av dom eller annan exekutionstitel, som innefattar betalningsskyldighet eller annan förpliktelse, samt i fråga om verkställighet av beslut om kvarstad eller annan liknande säkerhetsåtgärd.

I 1 kap. 3 § UB föreskrivs att verkställighet åvilar Kronofogdemyndigheten.

Förfarandet hos Kronofogdemyndigheten regleras i 2 kap. UB. I 2 kap. 15–17 §§ finns bestämmelser om myndighetens rätt att använda tvångsmedel.

Av 2 kap. 17 § UB framgår att Kronofogdemyndigheten under vissa förutsättningar har rätt till intrång. I första stycket anges sålunda att hus, rum eller förvaringsställe får genomsökas vid förrättning, om det behövs för att verkställighet skall kunna ske. Enligt andra stycket får förrättningsmannen låta öppna lås eller bereda sig tillträde på annat sätt, om han behöver tillträde till utrymme som är tillslutet. Han får dock inte bereda sig tillträde till bostad i innehavarens frånvaro annat än om underrättelse om tiden för förrättningen har sänts till innehavaren med posten eller lämnats på annat lämpligt sätt och det kan antas att denne håller sig undan eller om eljest särskilda skäl föreligger. Särskilda skäl kan vara att innehavaren av bostaden trots anmaning inte har hört av sig, att förrättningen är brådskande eller att utmätningsskaldenär eller annan uppenbart söker sabotera verkställigheten (prop. 1980/81:8s. 249 och 252). Tredje stycket medger att förrättningsmannen också i övrigt använder tvång för att genomföra förrättningen i den mån det kan anses befogat med hänsyn till

omständigheterna. Våld mot person får dock brukas endast om förrättningsmannen möter motstånd och i den mån det med hänsyn till förrättingens ändamål kan anses försvarligt.

Ytterligare bestämmelser rörande Kronofogdemyndighetens rätt till intrång finns i utsökningsförordningen (UF).

I 3 kap. 1 § UF föreskrivs att Kronofogdemyndigheten skall se till att en förrätting inte väcker onödig uppmärksamhet eller annars orsakar svaranden eller annan enskild större olägenhet än som är nödvändigt. Utan särskilda skäl får förrätting inte hållas före klockan 6 eller efter klockan 21.

När förrättningsmannen bereder sig tillträde till en låst bostad eller annat utrymme som är tillslutet, får enligt 3 kap. 2 § UF inte större skada förorsakas än nödvändigt. Efter förrättingen skall utrymmet tillslutas på lämpligt sätt, om det inte är uppenbart onödigt. Den som förfogar över utrymmet skall också underrättas om åtgärden, om denne inte var närvarande vid förrättingen.

26 Kreditupplysning och inkasso

26.1 Regler om kreditupplysning

26.1.1 Verksamhetens bedrivande m.m.

Enligt 5 § första stycket kreditupplysningslagen (1973:1173) skall kreditupplysningsverksamhet bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut.

I samma paragrafs andra stycke föreskrivs att uppgifter om fysiska personer får samlas in endast för kreditupplysningsändamål. Med kreditupplysningsändamål avses bedömning av någons kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende (2 § första stycket). Kreditupplysningsföretagen samlar huvudsakligen in uppgifter från myndigheter. I fråga om fysiska personer inhämtas framför allt dels identitetsuppgifter från SPAR, dels uppgifter om inkomst, förmögenhet och innehav av fastighet från Skatteverket, dels betalningsanmärkningar, t.ex. beslut om betalningsföreläggande eller utmätning och tredskodomar, från Kronofogdemyndigheten eller domstolar (Datainspektionen informerar 15, *Värt att veta om kreditupplysningar*). Sedan år 2001 gäller sekretess i Kronofogdemyndighetens verksamhet i avslutade mål för uppgift om att en person vid ett enstaka tillfälle har registrerats hos myndigheten. När en skuld har betalats skall en uppgift om en enstaka betalningsförsummelse – som då omfattas av sekretess hos Kronofogdemyndigheten – gallras hos kreditupplysningsföretagen.

Av 5 § fjärde stycket framgår att uppgifter om fysiska personer får behandlas i kreditupplysningsverksamhet även om den som avses med uppgiften inte har samtyckt till det.

I femte stycket erinras om att bestämmelsen i andra stycket inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

26.1.2 Visst informationsutbyte

Enligt 5 a § kreditupplysningslagen hindrar inte vad som gäller om tystnadsplikt i bankers, kreditmarknadsföretags och värdepappersbolags verksamhet att uppgifter om lämnade krediter, betalningsförsummelser och kreditmissbruk utväxlas för kreditupplysningsändamål inom en krets som utgörs av dessa företag. Till denna krets räknas också kreditupplysningsföretag som har tillstånd av Datainspektionen samt vissa utländska företag och kreditinstitut. De nämnda uppgifterna kan alltså endast lämnas inom den angivna kretsen. Större delen av näringslivet får därmed inte tillgång till denna typ av uppgifter.

26.1.3 Särskilda krav vid kreditupplysning

Uppgifter i kreditupplysning

I 6 § första stycket kreditupplysningslagen föreskrivs att uppgifter om en persons ras, etniska ursprung, politiska uppfattning, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv inte får behandlas i kreditupplysningsverksamhet. Detta innebär att behandling av sådana känsliga personuppgifter som avses i 13 § PuL inte är tillåten.

Enligt 6 § andra stycket får uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden behandlas i kreditupplysningsverksamhet bara om Datainspektionen har medgett det. Sådant medgivande får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för behandlingen. För att behandla uppgifter om betalningsförsummelser, kreditmissbruk eller näringsförbud behövs inget tillstånd (fjärde stycket).

Enligt 7 § första stycket får kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare inte innehålla uppgifter om andra betalningsförsummelser än sådana som

1. slagits fast genom en domstols eller en annan myndighets avgörande eller åtgärd eller
2. har lett till inledande av skuldsanering enligt skuldsaneringslagen eller till betalningsinställelse, konkursansökan eller ackord.

I 7 § andra stycket sägs att kreditupplysningar som avses i första stycket inte heller får innehålla uppgifter om kreditmissbruk, utom när krediten har lämnats av ett företag som står under Finansinspektionens tillsyn och kredittagaren i avsevärd utsträckning överskridit gällande kreditgräns eller på något annat sätt allvarligt missbrukat krediten.

Om det finns särskilda skäl, får Datainspektionen enligt tredje stycket besluta att ett företag skall undantas helt eller delvis från bestämmelserna i första och andra styckena.

Gallring

Enligt 8 § första stycket kreditupplysningslagen skall en uppgift om en fysisk person gallras när det inte längre är nödvändigt att bevara uppgiften med hänsyn till behandlingen. I fråga om fysiska personer som inte är näringsidkare skall uppgifter gallras senast tre år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som avgiften avser (andra stycket).

I tredje stycket sägs att en uppgift som inhämtats från exekutionsväsendet i dess verksamhet med indrivning och utsökning skall gallras när den inte omfattas av undantaget från sekretess i 9 kap. 19 § första stycket andra meningen SekrL. Bestämmelsen innebär att när en skuld har betalats eller målet av någon annan anledning inte längre är pågående hos Kronofogdemyndigheten, i vilken situation sekretess gäller för uppgiften om betalningsförpliktelsen, måste uppgiften gallras hos kreditupplysningsföretaget.

Krav på legitimt behov av kreditupplysning

Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får enligt 9 § kreditupplysningslagen inte lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen. Bestämmelsen gäller inte offentliggörande av en kreditupplysning på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Information till den registrerade

I 10 § kreditupplysningslagen finns föreskrifter om registerbesked som gäller i stället för motsvarande bestämmelser i 26 § PuL. Bestämmelserna innebär att var och en har rätt att mot skälig avgift hos den som bedriver kreditupplysningsverksamhet få skriftligt besked om huruvida det i verksamheten behandlas uppgifter om honom. Fysiska personer har rätt att en gång per kalenderår få ett besked gratis. Besked skall lämnas om vilka uppgifter som behandlas, varifrån uppgifterna har hämtats (gäller bara fysiska personer), ändamålen med behandlingen samt till vilka mottagare eller kategorier av mottagare som uppgifterna lämnats ut.

Bestämmelserna tillämpas inte i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (10 § andra stycket).

I 11 § ges föreskrifter om s.k. *kreditupplysningskopia*. Därvid anges att när en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, skall den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt tillställas ett skriftligt meddelande om

- a) vem som bedriver kreditupplysningsverksamheten,
- b) ändamålen med behandlingen,
- c) de uppgifter, omdömen och råd som upplysningen innehåller om honom,
- d) möjligheten att få rättelse av de uppgifter som rör honom, och
- e) vem som har begärt upplysningen.

Vad som nu sagts gäller dock inte för kreditupplysning som lämnats genom offentliggörande på ett sådant sätt som avses i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (11 § tredje stycket)

Rättelse

I 12 § kreditupplysningslagen finns bestämmelser om rättelse som gäller i stället för bestämmelserna i 28 § PuL. Finns det anledning att misstänka att en uppgift som behandlas i kreditupplysningsverksamhet eller som har lämnats i en kreditupplysning under den senaste tolvårsperioden är oriktig eller missvisande, eller att den annars har behandlats i strid med kreditupplysningslagen, skall

enligt 12 § första stycket den som bedriver verksamheten utan dröjsmål vidta skäliga åtgärder för att utreda förhållandet.

Visar det sig att uppgiften är oriktig eller missvisande, eller att den annars har behandlats i strid med lagen, skall den rättas, kompletteras eller uteslutas ur registret (12 § andra stycket). Har en oriktig eller missvisande uppgift tagits in i en kreditupplysning skall rättelse eller komplettering så snart det kan ske tillställas var och en som under den senaste tolv månadersperioden har fått del av uppgiften. Har upplysning under motsvarande tid lämnats i en periodisk skrift eller genom offentliggöranden enligt yttrandefrihetsgrundlagen skall rättelse eller komplettering göras så snart det kan ske i ett följande nummer av skriften eller i motsvarande form av offentliggörande enligt yttrandefrihetsgrundlagen.

Tystnadsplikt

Enligt 14 § kreditupplysningslagen får den som är eller har varit verksam i kreditupplysningsverksamhet inte obehörigen röja eller utnyttja vad han till följd därav fått veta om enskildas personliga förhållanden eller om yrkes- eller affärshemligheter.

Straff- och skadestånd

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver kreditupplysningsverksamhet utan att ha rätt till det eller bryter mot bestämmelserna i 6–9 §§ om vilka uppgifter som får lämnas ut genom kreditupplysning döms enligt 19 § kreditupplysningslagen till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som bryter mot 13 § första stycket eller andra stycket andra meningen (om överlåtelse och upplåtelse av register) eller 16 § tredje stycket (att Datainspektionen skall få del av kreditupplysningar som offentliggjorts genom grundlagsskyddat medium). Till samma straff döms också den som bryter mot villkor som Datainspektionen meddelat eller lämnar osann uppgift i ett registerbesked, i en kreditupplysningskopia eller vid Datainspektionens tillsyn.

I 21 § finns föreskrifter om att den som bedriver kreditupplysningsverksamhet skall ersätta skada som till följd av verksamheten tillfogas någon genom otillbörligt intrång i hans personliga integritet eller genom att oriktig uppgift lämnas om honom.

Skadeståndsskyldighet föreligger dock inte om den skadevällande kan visa att han har iakttagit tillbörlig omsorg och varsamhet. Inte endast ekonomisk skada omfattas av skadeståndsskyldigheten utan även lidande och andra omständigheter av annan är rent ekonomisk betydelse. Ersättning kan alltså utgå också för ideell skada (jfr prop. 1973:155 s. 122).

26.2 Regler om inkasso

26.2.1 Verksamhetens bedrivande

Enligt 4 § inkassolagen (1974:182) skall inkassoverksamhet bedrivas med iakttagelse av god inkassosed. Därvid skall iakttas att gäldenär ej vållas onödig skada eller olägenhet eller utsätts för otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd.

I 5 § ges föreskrifter om hur ett inkassokrav skall utformas. Ett krav mot en gäldenär skall framställas skriftligt. Kravet skall innehålla tydlig uppgift om borgenärens namn och om det förhållande som fordringen grundar sig på. Vad som fordras i form av kapital, ränta och ersättning för kostnader skall anges var för sig. I samband med krav skall anges viss skälig tid inom vilken gäldenären har att betala frivilligt eller anmäla om han har någon invändning mot kravet.

Som huvudregel gäller enligt 6 § att rättslig åtgärd inte får vidtas innan gäldenären tillställts ett krav som avses i 5 § och den angivna tiden har löpt ut.

I 8 § anges att inkassoåtgärd inte bör vidtas om det föreligger sannolika skäl för att fordran inte är lagligen grundad eller fordringen annars framstår som obefogad.

26.2.2 Särskilda krav vid inkassoverksamhet

Register i inkassoverksamhet

Enligt 10 a § inkassolagen får register som avser gäldenärer och som används i tillståndspliktig inkassoverksamhet överlåtas eller upplåtas till annan endast efter medgivande av Datainspektionen. Den som upphör med tillståndspliktig inkassoverksamhet eller som avser att flytta sådan verksamhet till ett annat land skall anmäla

detta till Datainspektionen. Detsamma gäller om man avser att kassera ett register över gäldenärer i inkassoverksamhet.

Tystnadsplikt

Den som har varit verksam i en inkassoverksamhet, dock ej s.k. egeninkasso, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han till följd därav har fått veta om enskildas personliga förhållanden eller yrkes- och affärshemligheter. Detta gäller inte i fråga om inkassoverksamhet som är av tillfällig natur och avser endast enstaka fordringar.

Straff och skadestånd

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar åtgärd som utgör inkassoverksamhet utan att ha föreskrivet tillstånd döms enligt 17 § inkassolagen till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som bryter mot föreskrift som Datainspektionen meddelat om hur verksamheten skall bedrivas eller om skyldighet att anmäla ändring av förhållanden som har betydelse för tillståndet att bedriva inkassoverksamhet. Straff kan också ådömas den som bryter mot reglerna om register i inkassoverksamhet eller som lämnar osann uppgift vid Datainspektionens tillsyn av verksamheten.

Enligt 18 § skall den som bedriver inkassoverksamhet ersätta skada som till följd av verksamheten tillfogas någon genom otillbörlig påtryckning eller annan otillbörlig inkassoåtgärd. Även ideell skada, dvs. lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse, skall ersättas.

26.2.3 Behandling av personuppgifter

Inkassolagen innehåller, förutom vad som gäller i fråga om register i inkassoverksamhet, inga bestämmelser som rör behandling av personuppgifter. För behandling av personuppgifter som sker inom ramen för inkassoverksamhet gäller därmed personuppgiftslagens regler.

27 Domstolarna

27.1 Regler om sekretess

27.1.1 Under handläggningen

Sekretesslagen (1980:100, SekrL) reglerar sekretessen i det allmännas verksamhet. Den gäller därmed också hos domstolarna.

Den dömande verksamheten skall ske under största möjliga öppenhet. En sådan principiell ordning har ansetts befrämja rätts säkerheten och inge allmänheten förtroende för rättskipningen. Offentlighetsintresset har därför i vissa avseenden ansetts väga tyngre än intresset av skydd mot insyn – eller, om man så vill, intresset bl.a. av att skydda den personliga integriteten. Det har alltså ansetts kräva särskilt starka skäl för att införa sekretessregler hos domstolarna som innebär att offentligheten i den dömande verksamheten begränsas. Sådana starka skäl har ansetts föreligga i ett antal fall, varvid regler om sekretess har införts som direkt tar sikte på uppgifter som finns hos en domstol, oberoende av varifrån uppgifterna kommer. I dessa fall är det fråga om s.k. *primär domstolssekretess*.

Som exempel på primär domstolssekretess som syftar till att skydda uppgift om enskilds personliga förhållanden kan nämnas bestämmelserna i 7 kap. 22 § SekrL. I denna paragraf föreskrivs sekretess i brottmål för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som kommer fram vid särskild personutredning, rättspsykiatrisk utredning eller annan sådan utredning. Ett annat exempel är bestämmelserna i 9 kap. 15 § om sekretess för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken.

Behovet av skydd för målsägandens eller andra inblandades integritet har också ansetts så starkt att offentligheten har fått vika i mål om ansvar för sexualbrott, utpressning, brytande av post- eller

telehemlighet, intrång i förvar, olovlig avlyssning, dataintrång, brott mot tystnadsplikt eller brott rörande överföring av HIV-infektion (9 kap. 16 § SekrL). Då brotten brytande av post- eller telehemlighet, intrång i förvar och olovlig avlyssning gavs detta starka skydd (i dåvarande 5 kap. 1 § RB som reglerade möjligheten att förordna om stängda dörrar, se nedan) framhöll departementschefen att en målsägande kan dra sig för att anmäla dessa brott om han riskerar att uppgifter om hans privatliv dras fram i offentlighetens ljus vid en kommande domstolsförhandling och att syftet med lagstiftningen därmed i viss mån kunde anses förfelat (prop. 1975:19 s. 91).

Brott mot tystnadsplikt och dataintrång fördes in i 9 kap. 16 § SekrL år 2004. Lagstiftningsärendet hade initierats av en framställan från Riksåklagaren (Ds 2002:29 s. 29). Regeringen påpekade i proposition 2003/04:93 med förslag om bl.a. denna ändring i sekretesslagen att uppgifter om enskildas förhållanden, som den tystnadsplikt som brutits skall skydda, som regel blir offentliga vid en prövning i domstol (s. 59 f.). Domstolen kunde därmed bidra till att spridningen av uppgifterna blev mer omfattande än om åtal inte väckts, något som inte var tillfredsställande. Den enskildes intresse av skydd för uppgifterna fick enligt regeringen anses väga så tungt att huvudprincipen om att domstolsförhandlingar skall vara offentliga måste få vika. Vad gällde brottet dataintrång anförde regeringen att bestämmelsen om detta brott fått en större betydelse då allt fler meddelanden, som tidigare förmedlats i vanliga brev eller telefon, i stället förmedlades med elektronisk post (e-post). Uppgifter i ett vanligt brev eller telefonsamtal, som skulle vara skyddade i domstol enligt 9 kap. 16 §, skyddades inte om de i stället förmedlades via e-post i ett lokalt nät. Detta var enligt regeringen både inkonsekvent och otillfredsställande. Skyddsintresset för uppgifter om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden vägde därför över insynsintresset också i detta fall.

Enligt 9 kap. 16 § SekrL gäller sekretess också i mål om barnpornografibrott för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild.

Många sekretessregler har avfattats på sådant sätt att de inte blir omedelbart tillämpliga på uppgifter som lämnas till en myndighet utanför det verksamhetsområde där sekretessen gäller, och därmed ej heller hos domstolarna. Som exempel kan nämnas att sekretessskydd enligt 7 kap. 1 § SekrL för en uppgift om enskilds personliga förhållanden förutsätter att uppgiften har lämnats inom hälso- och

sjukvården. Eftersom domstol i sin verksamhet får tillgång till en mängd hemliga uppgifter har skäl dock ansetts föreligga för att sekretess i princip bör gälla också hos domstolen. I 12 kap. har därför särskilda bestämmelser om *sekundär sekretess* tagits in. Sålunda föreskrivs i 12 kap. 1 § första stycket SekrL att om domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet får uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen. Sekretessen överförs alltså till domstolen. Denna bestämmelse tillämpas dock inte, om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen enligt någon av reglerna om primär domstolssekretess (12 kap. 1 § andra stycket SekrL).

Principen att domstolarnas verksamhet skall präglas av öppenhet har emellertid kommit till uttryck också i sistnämnda sammanhang på så sätt att den sekundära domstolssekretessen är förenad med relativt omfattande begränsningar. I 12 kap. 2 § SekrL föreskrivs att uppgifter som skyddas av sekretess enligt vissa där uppräknade bestämmelser förlorar sitt sekretesskydd när de lämnas till en domstol. Av intresse i detta sammanhang är bestämmelserna om sekretess i 7 kap. 17 och 18 §§ (utdrag ur belastningsregistret och vissa andra register med uppgift om förseelser), 9 kap. 8–11 §§ (uppgift hos posten, notarius publicus och hos Utrikesdepartementet i ärende om ekonomiskt och annat bistånd åt enskild) samt 9 kap. 14 § (uppgift hos överförmyndare). Sekretess enligt dessa bestämmelser gäller alltså inte när en uppgift överförs till domstol.

Även när det gäller uppgifter i förundersökning är sekretessen hos domstolarna förenad med långtgående begränsningar. Enligt 9 kap. 17 § SekrL gäller sekretess för uppgift om enskilda ekonomiska och personliga förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. I 9 kap. 18 § andra stycket föreskrivs emellertid att sekretessen enligt 9 kap. 17 § upphör om uppgift lämnas till domstol med anledning av åtal. Uppgifter i en förundersökning blir alltså därmed offentliga hos såväl domstolen som polis- och åklagarmyndighet.

Om uppgifter i en förundersökning lämnas till en domstol *innan* åtal väcks, t.ex. i ärende om förordnande av offentlig försvarare eller målsägarbiträde, omfattas uppgifterna av sekretess enligt 9 kap. 17 § SekrL genom bestämmelsen om överföring av sekretess till domstolen i 12 kap. 1 §. Emellertid är sekretesskyddet svagare hos domstolen än hos polis- och åklagarmyndighet. I 12 kap. 2 §

andra stycket SekrL föreskrivs nämligen att sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit hos domstolen, dvs. med presumtion för att uppgifterna i fråga är offentliga, medan sekretess hos polis- och åklagarmyndighet gäller med omvänt skaderekvisit, dvs. med presumtion för sekretess.

Det svagare sekretesskyddet hos domstolar för uppgifter i förundersökning om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden infördes den 1 juli 2004. Därmed fick sådana uppgifter samma sekretesskydd hos domstolarna som de hade haft före år 1999. I det lagstiftningsärende år 1999, då det raka skaderekvisitet i 9 kap. 17 § SekrL för uppgifter i förundersökning ändrades till ett omvänt skaderekvisit, uppmärksammades inte konsekvenserna för sekretesskyddet hos domstolarna. Den presumtion för sekretess som till följd härav kom att råda hos domstolarna kom bl.a. att innebära att domstolarna i större utsträckning än tidigare höll häktningsförhandlingar och andra förhandlingar inom stängda dörrar. Det visade sig också att domstolarna hade tillämpat den nya sekretessbestämmelsen på olika sätt, t.ex. i frågan huruvida den misstänktes namn kunde skrivas på en uppropslista eller offentliggöras i samband med att parterna kallades till förhandling.

Som skäl för att återinföra det raka skaderekvisiten hos domstolarna framhöll regeringen att principen att förhandlingar i domstol i största möjliga utsträckning skall vara offentliga är av stor betydelse för rättssäkerheten och för allmänhetens förtroende för rättsväsendet (prop. 2003/04:93 s. 68 f.). Att det i domstolarna som en konsekvens av 1999 års lagstiftning rådde presumtion för sekretess när det gällde enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden vid t.ex. häktningsförhandlingar var mot bakgrund härav inte tillfredställande. En ändring borde därför göras i 12 kap. 2 § SekrL så att ett rakt skaderekvisit åter skulle gälla hos domstolarna.

27.1.2 Uppgifter som förebringas vid förhandling

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket RF skall förhandling vid domstol vara offentlig. Begränsningar i offentligheten får dock beslutas genom bestämmelser i vanlig lag (2 kap. 12 § RF).

För de *allmänna domstolarnas* del gäller som huvudregel att förhandling skall vara offentlig, 5 kap. 1 § rättegångsbalken (RB). I 5 kap. 1 § andra stycket RB föreskrivs emellertid att domstolen får förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar, om det

kan antas att det kommer att förebringas en uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess. Det är inte tillräckligt att ett sekretessbelagd uppgift förväntas förebringas vid förhandlingen, utan det krävs också att det bedöms vara av ”synnerlig vikt” att uppgiften hålls hemlig. Kravet på synnerlig vikt gäller dock inte om sekretessen följer av någon av bestämmelserna om primär sekretess hos domstol (t.ex. enligt 9 kap. 16 § SekrL). Inte heller uppställs något sådant krav vid domstolsförhandling under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, om fråga är om sekretess enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § SekrL.

Huvudprincipen i rättegångsbalken är alltså att förhandlingssekretessen skall styras av sekretessregleringen i sekretesslagen. Det finns dock undantag från denna princip. Rätten kan t.ex. förordna om stängda dörrar vid förhör med den som är under 15 år eller lider av en psykisk störning (5 kap. 1 § tredje stycket RB) samt i mål som rör unga lagöverträdare (27 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Möjligheten att förordna om förhandlingssekretess har i dessa fall motiverats av intresset att skydda berörda personer mot de olägenheter som kan vara förenade med själva förhandlingen.

Rättegångsbalkens regler om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling skall i tillämpliga delar gälla också hos *de allmänna förvaltningsdomstolarna* (16 § förvaltningsprocesslagen, FPL). För förvaltningsdomstolarnas del gäller dock som huvudregel att förfarandet är skriftligt (9 § FPL). Hos förvaltningsdomstolarna förekommer därför muntliga förhandlingar i mindre utsträckning än hos de allmänna domstolarna. Om muntlig förhandling hålls, är möjligheterna för rätten att förordna om stängda dörrar större än i allmän domstol. Förhandling kan nämligen hållas inom stängda dörrar så snart det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (16 § FPL).

De allmänna domstolarnas verksamhet präglas alltså i högre grad av offentlighet än förvaltningsdomstolarnas. I sammanhanget bör också påpekas att förhandlingen hos de allmänna domstolarna har karaktär av huvudförhandling, vid vilken allt processmaterial skall förebringas (17 kap. 2 § och 30 kap. 2 § RB). Domen skall alltså grundas enbart på vad som förekommit vid förhandlingen. Hos förvaltningsdomstolarna är däremot den muntliga förhandlingen närmast att betrakta som ett komplement till den skriftliga handläggningen. Enligt 30 § FPL gäller att rättens avgörande skall grun-

das på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet (t.ex. den muntliga förhandlingen).

Förebringas en hemlig uppgift vid en offentlig domstolsförhandling upphör sekretessen för uppgiften att gälla (12 kap. 3 § första stycket SekrL), och detta naturligtvis oavsett om det vid förhandlingen funnits några åhörare eller inte. Om däremot en hemlig uppgift förebringas vid en förhandling inom stängda dörrar, kommer sekretessen att gälla under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat (12 kap. 3 § andra stycket SekrL). Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, gäller sekretessen emellertid endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. I annat fall blir uppgiften offentlig.

Har förhandling hållits inom stängda dörrar, kan rätten enligt 5 kap. 4 § RB förordna om tystnadsplikt. Förutom domstolens personal och övriga offentliga funktionärer skall även andra personer som närvarit eller medverkat vid förhandlingen därmed iaktta den sekretess som gäller för uppgifter som förebringats vid förhandlingen. Regeln om tystnadsplikt gäller både för allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar.

27.1.3 Uppgifter som tas in i dom eller annat beslut

Från rättssäkerhetssynpunkt anses det ha stor betydelse att en domstols domar och beslut är offentliga. I 12 kap. 4 § första stycket SekrL ges sålunda uttryck för principen att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende i domstolens rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgifterna ingår i domstolens dom eller i annat beslut som domstolen meddelat i denna verksamhet.

Huvudregeln att domstols dom eller beslut skall vara offentlig har dock inte kunnat upprätthållas utan inskränkningar. I 12 kap. 4 § andra stycket SekrL ges domstol möjlighet att förordna att befintlig sekretess skall bestå. Det har alltså överlämnats åt domstolen att i det enskilda fallet avgöra huruvida offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. Friheten att göra en sådan avvägning utgör en motsvarighet till den frihet som domstolen har då den tar ställning i frågan huruvida en förhandling inför domstolen skall vara offentlig eller inte. I sekretesslagens förarbeten har förutsatts att domstolarna är restriktiva vid sekre-

tessbeläggning av domar och beslut (prop. 1970/80:2 Del A, s. 309).

I de primära sekretessregler som gäller för domstolarnas rättskipande verksamhet kan emellertid finnas bestämmelser som föreskriver att sekretessen inte gäller beslut i ett ärende. Om så är fallet, saknar domstolen alltså möjlighet att meddela ett förordnande om sekretess. Som exempel på en sådan bestämmelse som förhindrar ett förordnande om sekretess kan nämnas 7 kap. 2 § första stycket SekrL. I denna paragraf föreskrivs undantag för den sekretess som annars gäller inom hälso- och sjukvården enligt 7 kap. 1 §. I stället föreskrivs att sekretessen enligt 1 § inte gäller bl.a. beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd. Detsamma gäller i fråga om beslut om sådan åtgärd enligt smittskyddslagen (2004:168).

Undantagsregeln i 7 kap. 2 § SekrL innebär alltså att de uppgifter som framgår av själva domen eller beslutet skall vara offentliga. För övriga uppgifter som finns tillgängliga i målet kan domstolen förordna att sekretessen skall bestå. De undantag för frihetsberövande åtgärder som regleras i 7 kap. 2 § har motiverats av att det av rätts-säkerhetsskäl är väsentligt att det finns möjligheter till insyn i mål där sådana åtgärder har förekommit. Före den 1 juli 2004 gällde undantagsregeln i 7 kap. 2 § SekrL dock inte vissa sjukdomar, enligt bilagan till smittskyddslagen, bl.a. hiv-infektion. Om beslutet angick frihetsberövande åtgärd och avsåg en sådan sjukdom kunde domstolen alltså förordna om sekretess för uppgifter i beslutet. I förarbetena till lagändringen uttalade regeringen att rättssäkerhetsskäl talade starkt för att även beslut som rör frihetsberövande av hiv-positiva borde vara offentliga (prop. 2004/03:30 s. 194).

Från rättssäkerhetssynpunkt är intresset av offentlighet särskilt starkt när det gäller själva utgången av ett domstolsavgörande. I 12 kap. 4 § andra stycket SekrL föreskrivs därför att förordnande om att sekretessen skall bestå inte får omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller ytterligare begränsningar. Ett sekretessförordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av ett annat beslut får då endast meddelas ”om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder”. Denna bestämmelse har kommit till bl.a. med

hänsyn till artikel 6 i Europakonventionen, där det stadgas att en dom i princip skall avkunnas offentligt, om saken gäller prövning av någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott. Undantag från denna princip får göras endast under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens (artikel 15).

27.1.4 Uppgifter om vad som förekommit vid rättens överläggning m.m.

I 12 kap. 5 § första stycket SekrL finns bestämmelser om tystnadsplikt för domstolens funktionärer som syftar till att skydda dels innehållet i en dom eller i ett beslut som inte har meddelats ännu, dels vad som förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Sekretessen i 12 kap. 5 § SekrL avser inte egentligen att skydda uppgifter om enskilda, utan syftet är i första hand att skydda domstolens egen verksamhet. Som skäl för denna sekretess har anförts att ett domstolsavgörande inte är slutgiltigt förrän det har meddelats. Det måste därför finnas vissa garantier för att innehållet i en dom eller ett beslut inte avslöjas dessförinnan. Av vikt är också att rättens ledamöter får möjlighet att allsidigt och öppet diskutera under överläggningen till en dom eller ett beslut utan risk för att lämnade synpunkter sprids till utomstående.

Juryledamöter har motsvarande tystnadsplikt i fråga om innehållet i juryns svar på framställda frågor om huruvida brott föreligger och i fråga om vad som har förevarit vid slutet överläggning med juryn (12 kap. 5 § andra stycket SekrL).

27.2 Sekretessbrytande uppgiftsskyldighet m.m.

27.2.1 Inledning

Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen finns regler om domstols möjlighet att få tillgång till bevis som innebär att den sekretess eller tystnadsplikt för uppgift om enskilda personliga förhållanden, som annars gäller, i vissa fall skall brytas inom ramen för den rättsliga processen. Bestämmelserna om

partsinsyn, vittnesförhör, editionsplikt och om sakkunnig kan innebära en sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i domstolen.

I detta sammanhang är av vikt att notera att även om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet föreligger i förhållande till domstolen enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen, t.ex. vid vittnesplikt, kan omständigheterna i målet vara sådana att rätten har möjlighet att förordna att förhandling skall hållas inom stängda dörrar och att förordna om fortsatt sekretess för de vid förhandlingen lämnade uppgifterna.

27.2.2 Partsinsyn

I fråga om de *allmänna förvaltningsdomstolarna* gäller enligt 43 § FPL att sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts målet med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § SekrL.

Enligt 14 kap. 5 § första stycket SekrL hindrar inte sekretess att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol (eller annan myndighet) tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Huvudregeln är således att sekretessen viker för parts rätt att ta del av material i ett mål eller ärende.

Partsinsynen är dock underkastad vissa inskränkningar. I 14 kap. 5 § första stycket SekrL föreskrivs att handlingar eller annat material inte får lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall är dock domstolen skyldig att på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna tillvarata sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Av vikt i detta sammanhang är att notera att 14 kap. 5 § SekrL inte reglerar en myndighets *skyldighet* att lämna ut handlingar eller uppgifter i annan form. Huruvida part är berättigad att få ta del av material i ett mål eller ärende framgår av regler i annan lag eller av rättspraxis eller allmänna principer om förfarandet hos domstol (prop. 1979/80:2 Del A, s. 333 f.). I 14 kap. 5 § SekrL är en sådan rätt m.a.o. förutsatt. I paragrafen anges endast att sekretessen viker för en parts rätt till insyn i handläggningen och *hur långt* sekretesskraven efterges (Regner m.fl., a.a. s. 14:40). Paragrafen reglerar

med andra ord kollisionen mellan den rätt till partsinsyn som kan finnas i regler på annat håll än i sekretesslagen och sekretesslagens bestämmelser om sekretess.

Bestämmelserna i 43 § FPL och 14 kap. 5 § första stycket SekrL innebär att en förvaltningsdomstol i undantagsfall kan komma att grunda sitt avgörande på en omständighet om vilken part inte, eller inte till fullo, har fått kännedom. Något liknande kan däremot i princip inte inträffa vid *allmän domstol*. Av rättegångsbalkens bestämmelser följer – direkt eller indirekt – att en part alltid har rätt att ta del av alla omständigheter som domstolen grundar sitt avgörande på (Regner m.fl., s. 14:44). I 14 kap. 5 § andra stycket SekrL föreskrivs därför att sekretess inte innebär begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Det har funnits en osäkerhet om formuleringen i 14 kap. 5 § andra stycket SekrL innebär att det finns utrymme att inskränka parts rätt till insyn enligt rättegångsbalken i fråga om *andra* omständigheter än sådana som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Frågan har alltså gällt om 14 kap. 5 § första stycket SekrL är tillämpligt i sådant fall. Denna fråga och utformningen av 14 kap. 5 § SekrL i övrigt har behandlats av Offentlighets- och sekretesskommittén i betänkandet *Ny sekretesslag* (SOU 2003:99, del 1 s. 189 f.). Kommittén föreslog dock endast en mindre ändring i paragrafen av innebörd att det direkt av denna skall framgå att bestämmelsen i sig inte ger någon rätt till insyn. På sikt finns det enligt kommittén dock skäl att undersöka vilken rätt till insyn som rättegångsbalken ger i olika fall. En särskilt viktig fråga i det sammanhanget är enligt kommittén partsinsynen i förhållande till skyddade personuppgifter.

I 14 kap. 5 § andra stycket SekrL föreskrivs också att sekretess aldrig hindrar att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet.

Enligt 14 kap. 5 § tredje stycket SekrL tillämpas inte första och andra styckena, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag. Bestämmelser som avviker från första stycket torde för närvarande saknas. Från andra stycket finns avvikande bestämmelser i 14 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, som gör det möjligt att i s.k. terroristärenden hemlighålla processmaterial för berörd part.

27.2.3 Vittnesförhör

Vittnesplikten enligt rättegångsbalken anses vara en sådan i lag föreskriven uppgiftsskyldighet som tar över sekretessen. Offentliga funktionärer och andra som har tystnadsplikt kan alltså vara skyldiga att vittna inför domstol.

Enligt 36 kap. 5 § RB är vittnesplikten dock i vissa fall är begränsad. Bland annat får advokater, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (2001:453) och deras biträden höras som vittnen om något anförtrotts dem i deras yrkesutövning eller som de i samband därmed erfarit endast om det är medgivet i lag (36 kap. 5 § andra stycket RB och 25 § första stycket FPL). Detsamma gäller dem som skall iaktta sekretess enligt 9 kap. 4 § SekrL (statistiksekretess). Vittnesförhör får också hållas med nämnda yrkesutövare, om den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare i brottmål får höras som vittnen om vad som anförtrotts dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det (36 kap. 5 § tredje stycket RB).

Andra än försvarare (dvs. även övriga yrkesutövare som nämns i andra och tredje styckena) är dock enligt 36 kap. 5 § fjärde stycket RB skyldiga att vittna i mål angående brott som avses i 14 kap. 2 § femte och sjätte styckena SekrL (dvs. bl.a. brott för vilket straffminimum är fängelse i ett år, försök till brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år samt andra brott enligt 3, 4 eller 6 kap. BrB mot någon som ej fyllt 18 år). Vittnesförhör får också hållas med den som är uppgiftsskyldig enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i mål enligt 5 kap. 2 § eller 6 kap. 6, 13 eller 14 § samma lag eller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

I 36 kap. 5 § RB finns också bestämmelser om frågeförbud beträffande präster m.fl. i trossamfund samt rörande tolkar och översättare.

Av 25 § FPL framgår att vad som gäller om vittnesförhör i 36 kap. 5 § RB också gäller i förvaltningsdomstol.

27.2.4 Editionsplikt

Även reglerna om editionsplikt i domstol, dvs. skyldigheten att förete skriftligt bevis, kan innebära att uppgifter om enskilda personliga förhållanden, som annars omfattas av sekretess, kommer till utomståendes kännedom.

Enligt 38 kap. 2 § första stycket RB är någon som innehar skriftlig handling, som kan antas äga betydelse som bevis, skyldig att förete den. Den som är misstänkt i brottmål eller närstående till denne åläggs dock inte sådan skyldighet.

I tvistemål kan både part och närstående ha editionsplikt. Dock är part eller närstående till denne inte skyldig att förete skriftligt meddelande som utväxlats dem emellan (38 kap. 2 § andra stycket RB). Sådan skyldighet åläggs inte heller i fråga om skriftligt meddelande som utväxlats mellan parts närstående inbördes. Utanför närståendekretsen gäller dock editionsplikt.

Reglerna om editionsplikt för advokater och andra yrkesutövare som har tystnadsplikt ansluter nära till bestämmelserna om frågeförbud i 36 kap. 5 § RB. Sålunda föreskrivs i 38 kap. 2 § andra stycket RB att befattningshavare eller annan, som avses i 36 kap. 5 §, inte behöver förete skriftligt handling, om dess innehåll kan antas vara sådant att denne inte skulle få höras som vittne därom. Inte heller är part, till förmån för vilken tystnadsplikten gäller, skyldig att förete handlingen om det är denne som innehar den.

I reglerna om editionsplikt tas särskild hänsyn till dagböcker och andra uppteckningar som är uteslutande avsedda för personligt bruk. Enligt 38 kap. 2 § fjärde stycket RB föreligger sålunda som huvudregel ingen skyldighet att förete denna typ av uppteckningar. Sådan skriftlig handling behöver bara företas om det föreligger synnerlig anledning till detta.

Rätten har också principiell befogenhet att fordra in en allmän handling, även om den innehåller sekretessbelagda uppgifter. I 38 kap. 8 § första stycket RB föreskrivs nämligen att rätten äger befogenhet att förordna att allmän handling skall tillhandahållas, om den kan antas ha betydelse som bevis. Denna befogenhet gäller dock inte utan undantag. Även i detta sammanhang ansluter reglerna om editionsplikt nära till bestämmelserna om frågeförbud i 36 kap. 5 § RB i fråga om yrkesutövare som har tystnadsplikt. Editionsplikt gäller alltså inte handling vars innehåll är sådant, att

någon, som haft befattning med handlingen, inte skulle få höras därom enligt reglerna i 36 kap. 5 § RB.

Om rätten har fattat beslut om att allmän handling skall företes enligt reglerna om editionsplikt kan detta inte överklagas vare sig av den myndighet som skall tillhandahålla handlingen (NJA 1981 s. 982) eller av den som anser sig lida men av beslutet om handlingens utlämnande (NJA 1987 s. 742).

27.2.5 Sakkunnig

Om det bedöms nödvändigt att anlita sakkunnig för att pröva fråga, vars bedömande kräver särskilt sakkunskap, kan rätten inhämta yttrande av bl.a. myndighet eller tjänsteman som har till uppgift att lämna yttrande i ämnet.

I 14 kap. 2 § andra stycket SekrL ges möjlighet för myndighet eller en offentlig funktionär, som av en domstol anlitas som sakkunnig, att lämna uppgifter utan hinder av att dessa omfattas av sekretess.

27.3 Behandling av personuppgifter

27.3.1 Inledning

Utvecklingen mot en datoriserad verksamhet har gått relativt långsamt inom domstolarna i jämförelse med den offentliga verksamheten i övrigt. I dag använder sig emellertid samtliga domstolar av datorteknik för att framställa domar, beslut och andra dokument. Domstolarna har också numera tillgång till större datorsystem som ett stöd i verksamheten.

Behandlingen av personuppgifter i domstolarnas verksamhet reglerades tidigare i förordningar eller i tillstånd meddelade av Datainspektionen. Den behandling som där reglerades avsåg olika personregister som inrättats för domstolarnas verksamhet. Det förekom även behandling av personuppgifter i personregister som inte knöt an till någon särskild reglering, utan utfördes med stöd av allmänna bestämmelser i den då gällande datalagen. Datalagen omfattade enbart behandling av personuppgifter i personregister, varför behandling av personuppgifter i löpande text, t.ex. i domar, var oreglerad.

Personuppgiftslagen (PuL) ersatte datalagen den 24 oktober 1998. Övergångsbestämmelserna till personuppgiftslagen i fråga om automatiserad behandling upphörde att gälla den 1 oktober 2001. Mot bakgrund härav beslutade regeringen i oktober 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att granska regleringen och användningen av personregister eller annan behandling av personuppgifter i verksamhet vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna (dir. 2000:74). Utredaren skulle föreslå de författningsändringar som behövdes för den framtida behandlingen av personuppgifter i dessa verksamheter. Enligt direktiven skulle utredaren särskilt beakta behovet av en teknikoberoende reglering som tillgodosåg såväl domstolarnas och nämndernas behov av en väl fungerande informationshantering som enskildas behov av skydd för den personliga integriteten.

Utredningen, som antog namnet Domstolsdatautredningen, avlämnade i mars 2001 delbetänkandet *Domstolarnas register och personuppgiftslagen, En rättslig anpassning* (SOU 2001:32). Utredningen föreslog att automatiserad behandling av personuppgifter i register eller annan automatiserad behandling tills vidare skulle regleras i fyra nya och inbördes likartat uppbyggda förordningar: en för de allmänna domstolarna, en för länsrätterna, en för Regeringsrätten och kammarrätterna samt en för hyres- och arrendenämnderna. Förordningarna föreslogs gälla utöver personuppgiftslagen i domstolarnas och nämndernas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

På grundval av utredningens förslag utfärdade regeringen för domstolarnas del förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling och förordningen (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling. Förordningarna trädde i kraft den 1 oktober 2001.

Domstolsdatautredningen avlämnade i december 2001 sitt slutbetänkande *Informationshantering och behandling av uppgifter vid domstolar, En rättslig översyn* (SOU 2001:100). I betänkandet föreslog utredningen tre särskilda lagar som reglerade behandlingen av personuppgifter i verksamheten vid de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna respektive vid hyres- och

arrendenämnderna. Till varje lag föreslog utredningen också en förordning med kompletterande bestämmelser.

Förslagen från Domstolsdatautredningen remissbehandlades under år 2002. Regeringskansliet bereder alltjämt förslagen.

I det följande redovisas innehållet i de tre förordningar som reglerar behandlingen av personuppgifter i domstolarnas rättskipande och rättsvårdande verksamhet.

27.3.2 Gällande förordningar

Allmänt

Sedan den 1 oktober 2001 regleras all behandlingen av personuppgifter i domstolarnas verksamhet i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling, förordningen (2001:640) om registerföring m.m. vid länsrätt med hjälp av automatiserad behandling och i förordningen (2001:641) om registerföring m.m. vid Regeringsrätten och kammarrätterna med hjälp av automatiserad behandling.

Förordningarna är likartat uppbyggda och överensstämmer i flera avseenden med varandra. De gäller utöver personuppgiftslagen vid automatiserad behandling av personuppgifter i den rättskipande och rättsvårdande verksamheten. Den administrativa delen av domstolarnas verksamhet lämnas alltså utanför. Manuella register omfattas inte heller av bestämmelserna.

Förordningarna innehåller inte bestämmelser om t.ex. säkerheten vid behandling, utlämnande av uppgifter till tredje land eller om information till enskilda. Beträffande dessa frågor gäller alltså personuppgiftslagens regler.

Respektive domstol är personuppgiftsansvarig för det mesta av den dagliga hanteringen av personuppgifter i domstolen. Domstolsverket är personuppgiftsansvarig för främst frågor om datorsystemens uppbyggnad, t.ex. säkerhetsfrågor.

Behandling i register

Ändamål

I förordningarna anges att domstolarna får föra automatiserade register över mål och ärenden som handläggs vid domstolen. Ett

sådant register får för det första användas för handläggning av mål och ärenden. I handläggning ingår t.ex. beredning av mål och förhandling samt målets avgörande och utskrift och expediering av protokoll, kallelser m.m. Hit hör också rutiner i samband med delgivning, framställning av uppropplistor och bokning av förhandlingslokaler.

För samtliga domstolar gäller att automatiserade register också får användas för planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten samt för framställning av statistik.

Som särskilt ändamål för de allmänna domstolarnas del anges fullgörandet av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning. Vidare får Regeringsrätten och kammarrätterna använda sina register för återsökning av vägledande avgöranden.

Direktåtkomst

Enligt förordningarna får Regeringsrätten och kammarrätterna ha full tillgång till varandras register. Full tillgång till dessa register medges också Domstolsverket, länsrätterna och Riksdagens ombudsmän. Dessutom får Skatteverket och länsstyrelserna ha tillgång till nämnda register för återsökning av vägledande avgöranden. De har således inte tillgång till partsuppgifter.

Allmänna domstolar och länsrätter har inte medgetts någon direktåtkomst till sina respektive register.

Registrens innehåll

Till förordningarna är fogade bilagor där det uttömmande anges vilka uppgifter ett automatiserat register hos de olika domstolarna får innehålla.

Förordningarna innehåller också särskilda bestämmelser i fråga om vilka uppgifter som får användas vid angivande av saken i ett mål eller ärende (ärendemening). Därvid anges att känsliga personuppgifter som anges i 13 § personuppgiftslagen (bl.a. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös övertygelse och hälsa) och uppgifter om lagöverträdelser m.m. som anges i 21 § samma lag får behandlas endast om det är nödvändigt för att saken skall kunna återges på ett ändamålsenligt sätt.

Sökbegränsningar

Förordningarna innehåller likartade bestämmelser i fråga om sökbegränsningar i registren hos allmänna domstolar och länsrätter. Därvid anges att känsliga personuppgifter enligt 13 § PuL, uppgifter om brottspåföljd eller nationalitet eller uppgifter om frihetsberövande eller tvångsmedel inte får användas som sökbegrepp. Inte heller får uppgifter om saken och andra liknande uppgifter om ett mål eller ärende användas som sökbegrepp tillsammans med uppgifter om parter eller andra aktörer i ett mål eller ärende.

För Regeringsrättens och kammarrätternas del gäller mindre ingripande sökbegränsningar i deras register, som ju har en särskild funktion som rättsfallsregister. Som sökbegrepp får inte användas känsliga personuppgifter enligt 13 § PuL eller uppgifter om nationalitet eller utfärdandeland för körkort. Dock gäller samma begränsningar i fråga om saken och andra liknande uppgifter som för övriga domstolar. Dessutom anges att de myndigheter som har direktåtkomst till ett register inte får använda uppgifter om parter eller andra aktörer i ett mål som sökbegrepp. Som nämnts ovan får ju dessa myndigheter ha direktåtkomst till registren enbart för återsökning av vägledande avgöranden.

Gallring i registren

I förordningarna för de allmänna domstolarna respektive för länsrätterna finns särskilda bestämmelser om gallring. För de allmänna domstolarnas del gäller sedan den 1 december 2005 att uppgifter i tvistemål och ärenden skall gallras efter nio år, medan uppgifter i ett brottmål skall gallras efter fem år. Här gällde tidigare en gallringstid om sex respektive två år. Även i länsrätt har gallringstiderna förlängts på så sätt att uppgifter i ett mål enligt bl.a. skatte-, taxerings-, folkbokförings- och bilregisterförfattningarna, författningar om skattebetalning samt lagen om ersättning för kostnader i ärenden och mål om skatt skall gallras efter nio år. Uppgifter i övriga mål, t.ex. tvångsvårdsfall, skall gallras efter fem år. Också här var gallringstiderna tidigare sex respektive två år.

För Regeringsrättens och kammarrätternas del hänvisas i förordningen avseende dessa domstolar till de gallringsföreskrifter från Riksarkivet som gäller för domstolarna.

Rättsfallsregister

Enligt förordningarna får domstolarna vid sidan av sina mål- och ärenderegister föra automatiserade register för återsökning av vägledande avgöranden, rättsutredningar och liknande rättslig information. Ett sådant rättsfallsregister får endast innehålla de uppgifter som anges i en bilaga till förordningarna, nämligen uppgifter om beteckning på handling, målnummer, avgörandedatum, avgörandennummer, sökord, författningshänvisning och problembeskrivning (sammanfattning).

Som nämnts ovan får dock även Regeringsrättens och kammarrätternas mål- och ärenderegister användas för återsökning av vägledande avgöranden. Tillåtet innehåll i dessa register begränsas alltså inte till uppgifterna i den ovan nämnda bilagan.

Behandling i löpande text

I förordningarna regleras också domstolarnas automatiserade behandling av personuppgifter i löpande text, dvs. vid användningen av framför allt ordbehandlingsprogram och e-postfunktioner. Som enda begränsning för sådan behandling anges att känsliga personuppgifter enligt 13 § PuL och uppgifter om lagöverträdelser enligt 21 § samma lag får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett mål eller om de behövs för handläggningen av målet.

Förordningarna innehåller inte några särskilda bestämmelser om gallring i fråga om uppgifter i löpande text, utan hänvisar till bestämmelserna i personuppgiftslagen. I detta sammanhang kan dock noteras att personuppgiftslagen inte innehåller några uttryckliga regler om gallring, utan där gäller som huvudregel att personuppgifter inte får bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen (9 § PuL). Personuppgifter får dock bevaras under längre tid för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål. Bestämmelsen hindrar inte heller att en myndighet arkiverar eller bevarar allmänna handlingar (8 § andra stycket PuL).

Rättelse och skadestånd

I fråga om rättelse och skadestånd innehåller ingen av förordningarna någon särskild bestämmelse, utan där hänvisas till reglerna i personuppgiftslagen.

Överklagande

Beslut om att inte meddela rättelse eller om att inte lämna information som skall lämnas efter ansökan kan överklagas. Överklagande skall för tingsrätts och hovrätts del ske på det sätt som anges i 15 kap. 7 § SekrL. Högsta domstolens beslut kan inte överklagas.

För länsrätts och kammarrätts del skall överklagande ske på det sätt som anges i 33 § FPL. Regeringsrättens beslut kan inte överklagas.

28 Straffprocessuella tvångsmedel

28.1 Beslag och hemliga tvångsmedel

28.1.1 Inledning

I 27 kap. RB regleras användningen av tvångsmedlen beslag, hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Proportionalitetsprincipen beträffande dessa tvångsmedel kommer till uttryck i 27 kap. 1 § tredje stycket RB. Där föreskrivs att tvångsmedel enligt detta kapitel får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. När det gällde tillämpning av bestämmelsen i fråga om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning anförde föredragande statsrådet vid bestämmelsens tillkomst följande (prop. 1988/89:124 s. 66):

Det skall självfallet alltid ske en prövning huruvida hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning över huvud taget är påkallad med hänsyn till förhållandena i det särskilda fallet och om syftet kan tillgodoses genom någon mindre ingripande åtgärd. Utgångspunkten bör vara att pröva om alternativa spaningsåtgärder kan användas och om det kan räcka med att tillgripa hemlig teleövervakning i stället för hemlig teleavlyssning. Proportionalitetsprincipen innebär alltså att utredningen i princip skall ha nått ett stadium där det förefaller omöjligt att komma längre med mindre ingripande metoder; olika åtgärder avsedda att föra utredningen framåt har tillgripits men varit resultatlösa.

Ibland kan det emellertid redan från början stå klart att det är meningslöst att försöka med andra metoder. Detta kan bero på exempelvis att den misstänkte går mycket försiktigt till väga och kan förut sättas på alla sätt skydda sig mot normala utredningsmetoder. Ett annat fall kan vara att efterforskningar med vanliga metoder skulle kräva en orimligt stor insats av personal, kunna i förtid avslöja den pågående utredningen eller kunna vara farlig för polispersonalen.

28.1.2 Beslag

Ett föremål får enligt 27 kap. 1 § första stycket RB tas i beslag om det skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller vara förverkat på grund av brott.

Enligt 27 kap. 2 § RB gäller vissa restriktioner beträffande beslag på skriftliga handlingar motsvarande de inskränkningar som är föreskrivna i fråga om vittnesförhör rörande vissa yrkeskategorier i 36 kap. 5 § och i fråga om närstående i 36 kap. 3 §. Om handlingen kan antas innehålla sådant som innehavaren inte skulle få höras om såsom vittne gäller i princip att handlingen inte får tas i beslag.

En annan inskränkning i möjligheterna att använda beslag är enligt 27 kap. 3 § RB att brev, telegram eller annan försändelse, som finns hos post- och telebefordringsföretag, inte får tas i beslag annat än vid utredning av brott för vilket är föreskrivet fängelse i minst ett år.

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får enligt 27 kap. 4 § RB ta föremål som då påträffas i beslag. Föremål som påträffas i andra fall får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. I brådskande fall kan beslutet fattas av polisman. Detta gäller dock inte brev och andra försändelser enligt 3 §. Den som har drabbats av beslag har alltid rätt att få åtgärden prövad vid domstol (27 kap. 6 §).

När det kan förväntas att försändelser som får tas i beslag skall komma in till ett befordringsföretag kan en domstol på begäran av undersökningsledaren eller åklagaren förordna att försändelserna skall hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts, s.k. postspärr (27 kap. 9 §). Ett sådant förordnande skall meddelas för viss tid, högst en månad.

Om den från vilket beslaget sker, inte är närvarande vid beslaget, skall han eller hon enligt 27 kap. 11 § RB utan dröjsmål underrättas om det och om vad som har skett med det beslagtagna. Om en försändelse hos ett befordringsföretag har tagits i beslag skall, så snart det kan ske utan men för utredningen, mottagaren underrättas och, om avsändaren är känd, även denna.

Enligt 27 kap. 12 § RB är det förbjudet för annan än rätten, undersökningsledaren eller åklagaren att närmare undersöka och granska enskilda handlingar, tex. ett brev, telegram eller annan försändelse, som har tagits i beslag. Detsamma gäller i fråga om att

öppna ett brev eller annan sluten handling. Den som har rätt att närmare undersöka handlingen kan låta sakkunnig eller annan som hörs under utredningen granska denna.

28.1.3 Hemlig teleavlyssning

Enligt 27 kap. 18 § första stycket RB innebär hemlig teleavlyssning att teledeländan, som befordras eller har befordrats till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet.

I 1 § telelagen (1993:597) definierades teledelände som ljus, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare. Definitionen omfattade bl.a. telefon- och telefaxtrafik, e-posttrafik, överföring av datafiler med hjälp av FTP (File Transport Protocol) liksom överföring från hemsidor, nyhetsgrupper och chatkanaler. Telelagen har numera ersatts av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK. I den lagen används inte begreppet teledelände utan begreppet ”elektroniskt meddelande”. I 6 kap. 19 § LEK, som rör hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning, har man dock valt att använda begreppet teledelände och att definiera det på samma sätt som i telelagen. Beredningen för rättsväsendets utveckling ha i betänkandet *Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar* (SOU 2005:38) föreslagit att det teknikneutrala begreppet ”meddelande” bör införas.

Det är enligt förarbetena ett oeftergivligt krav att ett beslut om hemlig teleavlyssning kan konkretiseras (prop. 1994/95:227 s. 21). Som en gemensam beteckning för olika identifieringsmetoder används i paragrafen uttrycket ”teleadress”. Med ”teleadress” avses en identifiering av den icke fysiska adress som ett teledelände skickas till eller från. Adressen kan vara ett abonnemang, en enskild anknytning, adressen för elektronisk post, en kod eller någon annan tillförlitlig identifieringsmetod. I normala fall sker konkretiseringen genom att ett vanligt telefonnummer anges.

I 27 kap. 18 § andra stycket RB föreskrivs att hemlig teleavlyssning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff eller
3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får barn under 15 år inte utsättas för hemlig teleavlyssning.

28.1.4 Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär enligt 27 kap. 19 § första stycket RB att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledeländan som befordras eller har befordrats till eller från viss teleadress eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram.

Begreppen teledeländan och teleadress har i denna bestämmelse samma betydelse som i 18 §. Hemlig teleövervakning kan användas för att i kritiska lägen förhindra att en misstänkt sätter sig i förbindelse med medbrottslingar eller nås av varnande samtal. När det gäller t.ex. telefonnummer kan den hemliga teleövervakningen innefatta registrering av dels till vilka telefonnummer som samtal befordras från det övervakade telefonnumret, dels från vilka telefonnummer som samtal befordras till det telefonnumret, dels vid vilka tidpunkter som befordran sker, dels längden av samtalen. I fråga om mobiltelefonsamtal är det också möjligt att kontrollera från vilket geografiskt område ett telefonsamtal rings och var mottagaren av samtalet befinner sig. Uppgifter om innehållet i teledeländan omfattas inte av detta tvångsmedel.

I 27 kap. 19 § andra stycket RB föreskrivs att hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader.
2. brott enligt 4 kap. 9 c § BrB (dataintrång), brott enligt 16 kap. 10 a § BrB som inte är att anse som ringa (barnpornografibrott), brott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64), brott enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller
3. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1 eller 2, om sådan gärning är belagd med straff.

Enligt 36 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare får barn under 15 år inte utsättas för hemlig teleövervakning.

28.1.5 Förutsättningar för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

Allmänt

Som gemensamma förutsättningar för att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall få användas gäller enligt 27 kap. 20 § första stycket RB att någon är skäligen misstänkt för brottet och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Åtgärden får endast avse

1. en teleadress som under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehafts av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller
2. en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta.

JO har i ett fall riktat kritik mot att hemlig teleavlyssning använts för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen person (1994/95: s. 39). Enligt JO har det inte föresvävat lagstiftaren att hemlig teleavlyssning skulle kunna ha någon annan funktion än som medel för att inom ramen för en förundersökning företa utredning i gängse mening. Vidare har JO i ett beslut den 28 april 2006 ansett att en tingsrätt inte hade rättsligt stöd att bevilja hemlig teleavlyssning i de fall den misstänkte inte i vart fall varit identifierad på sätt att förväxlingsrisk varit praktiskt taget utesluten. Rättsläget var enligt JO dock inte så klart att han hade anledning att rikta kritik mot någon enskild befattningshavare vid tingsrätten.

En åtgärd i form av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall vara av synnerlig vikt för utredningen. Uttrycket behöver enligt vad föredragande statsrådet uttalade i fråga om teleavlyssning inte nödvändigtvis avse att avlyssningen skall ge avgörande bevisning som omedelbart kan leda till fällande dom (prop. 1988/89:124 s. 44). Det inrymmer dock ett kvalitetskrav beträffande de upplysningar som avlyssningen kan ge. Dessa får

alltså inte inskränka sig till obetydliga detaljer, som man kan både ha och mista. Uttrycket innefattar emellertid därutöver ett krav på att utredningsläget skall göra avlyssningen nödvändig. Vad som kan vinnas genom åtgärden får således i princip inte vara åtkomligt med andra, mindre ingripande metoder. En slentrianmässig bedömning får inte förekomma i fråga om vare sig utredningsläget eller de andra förutsättningar som gäller för tvångsmedlet. I stället måste alltid utredningsmöjligheterna i det enskilda fallet granskas. Granskningen måste mynna ut i bedömningen att utredningen i princip inte kan föras framåt med andra medel och att det finns skäl att räkna med att avlyssningen – ensam eller i förening med andra åtgärder – verkligen kan få effekt. I och för sig behöver inte något absolut hinder föreligga mot att få fram information på andra vägar. Det krävs dock att hindret är sådant att det inte skäligen kan begäras att man skall avstå från teleavlyssning. Kan personlig övervakning (skuggning) eller andra åtgärder användas som alternativ, bör det enligt vad som anförs i propositionen ändå vara tillåtet med teleavlyssning, om alternativen skulle kräva en orimligt hög personalinsats eller vara förenade med avsevärd risk att den pågående utredningen avslöjas för tidigt. Utgångspunkten bör dock vara att i första hand pröva andra metoder.

Hemlig teleövervakning kunde enligt föredragande statsrådet endast i begränsad omfattning mäta sig med hemlig teleavlyssning när det gäller känslighet från t.ex. integritetssynpunkt (a. prop. s 49). Det fanns dock undantagsfall där en sådan jämförelse var högst befogad, t.ex. om åtgärden avsåg en teleanläggning på en tidningsredaktion eller hos en journalist. Sådana fall borde uppmärksammas vid den avvägning som skall ske enligt proportionalitetsprincipen.

Enligt 27 kap. 20 § första stycket 2 RB, som i likhet med flera av bestämmelserna i kapitlet tillkom genom en reform av reglerna om hemlig telekontroll år 2003 och som trädde i kraft den 1 oktober 2004, får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning numera avse även en teleadress som inte tillhör den misstänkte. Som förutsättning gäller att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har ringt till eller på annat sätt kontaktat teleadressen i fråga eller kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta denna. Det skall med andra ord på grund av tillförlitliga uppgifter vara så gott som säkert att den misstänkte kommer att ta kontakt med teleadressen (prop. 2002/03:74 s. 49). Det förutsätts att bestämmelsen skall tillämpas

restriktivt. Ett beslut om tillstånd bör med hänsyn till proportionalitetsprincipen ibland förenas med inskränkande villkor. Uttrycket ”på annat sätt kontakta” avses klargöra att även datakommunikation omfattas av lagrummet.

Avlyssning eller övervakning får enligt 27 kap. 20 § andra stycket RB inte avse teledokumentation som endast befordras eller har befordrats inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsande omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. Därmed avses bl.a. system för snabbtelefoner, porttelefoner, PC-nät och liknande utrustning inom eller intill en bostad. Även interna telekommunikationer på mindre arbetsplatser via t.ex. PC-nät utgör telenät av mindre betydelse.

Det rättsliga förfarandet

Enligt 27 kap. 21 § första stycket RB skall frågor om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagare.

JO har uttalat att det med tanke på de hemliga tvångsmedlens integritetskränkande natur är viktigt att det sker en sådan dokumentation av det som förekommer att en efterhandskontroll inte omöjliggörs (JO 2003/04 s 63).

I ett beslut att tillåta hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall det enligt 27 kap. 21 § andra stycket RB anges vilken teledress och vilken tid tillståndet avser. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får, såvitt gäller tid som infaller efter beslutet, inte överstiga en månad från dagen för beslutet.

Av paragrafen framgår att ett tillstånd om teleavlyssning eller teleövervakning kan avse tid såväl före som efter domstolens beslut. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och den tid som infaller efter beslutet får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. I förarbetena har betonsvikten av att ett meddelat tillstånd inte står öppet längre än nödvändigt (prop. 1988/89:124 s. 55).

Enligt 27 kap. 21 § tredje stycket RB skall det i tillstånd till avlyssning eller övervakning särskilt anges om åtgärden får verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Övriga förutsättningar

Hemlig teleavlyssning får inte ske av telefonsamtal eller andra telemedelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. Om det kommer fram under avlyssningen att det är fråga om ett sådant samtal eller meddelande, skall avlyssningen avbrytas (27 kap. 22 § RB). Upptagningar och uppteckningar som omfattas av förbudet skall omedelbart förstöras. Förbudet att avlyssna samtal m.m. mellan den misstänkte och hans försvarare gäller inte hemlig teleövervakning.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall enligt 27 kap. 23 § RB åklagaren eller rätten omedelbart häva beslutet.

En upptagning eller uppteckning som gjorts vid hemlig teleavlyssning skall granskas snarast möjligt (27 kap. 24 § RB). Granskningen får endast utföras av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Dessa får också anvisa sakkunnig, som anlitas för utredningen eller annars skall höras i samband med denna, att utföra granskningen. Upptagningar och uppteckningar skall, i de delar de är av betydelse från utredningssynpunkt, bevaras till dess förundersökningar lagts ned eller avslutats eller, om åtal väckts, målet avgjorts slutligt. I sådana delar som upptagningar och uppteckningar är av betydelse för att förhindra förestående brott skall de bevaras så länge det behövs för att förhindra brott. De skall därefter förstöras.

Överskottsinformation

Sedan den 1 juli 2005 är användningen av överskottsinformation som kommit fram vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning reglerad i en ny paragraf, 23 a §, i 27 kap. RB. Om det vid hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som har legat till grund för beslutet om avlyssning eller övervakning, får enligt de nya bestämmelserna uppgifterna användas för att utreda brottet. Förundersökning eller motsvarande utredning om brottet får dock inledas på grund av dessa uppgifter endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och det kan antas att brottet inte föranleder endast böter. Även om dessa kriterier inte

föreligger får förundersökning eller motsvarande utredning inledas på grund av uppgifterna om det finns särskilda skäl.

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott, får uppgifterna användas för att förhindra brott. Här finns således ingen begränsning i användningen av uppgifterna.

Offentligt ombud

Enligt 27 kap. 26 § RB skall offentliga ombud bevaka enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig teleavlyssning. Sådant ombud utses alltså inte i ärenden om hemlig teleövervakning. Ett offentligt ombud har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet om teleavlyssning, att yttra sig i ärendet och att överklaga rättens beslut.

Regeringen förordnar för tre år i sänder personer som kan tjänstgöra som offentliga ombud (27 kap. 27 § RB). Under treårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Ett offentligt ombud skall vara svensk medborgare. Ombudet skall också vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Regeringen skall inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet.

När en ansökan om hemlig teleavlyssning har kommit in till rätten, skall enligt 27 kap. 28 § RB rätten så snart som möjligt utse ett offentligt ombud i ärendet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet skall åklagaren och det offentliga ombudet närvara. Om ett ärende är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

I 27 kap. 30 § RB föreskrivs tystnadsplikt för den som förordnats som offentligt ombud i ett ärende. Denne får sålunda inte obehörigen röja vad han eller hon fått kännedom om i ärendet.

28.1.6 Hemlig kameraövervakning

Gällande regler

Det straffprocessuella tvångsmedlet hemlig kameraövervakning regleras i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Enligt 1 § innebär hemlig kameraövervakning att fjärrstyrda TV-kameror, andra optisk-elektroniska instrument eller därmed jämförbara utrustningar används för optisk personövervakning vid förundersökning i brottmål, utan att upplysning om övervakningen lämnas. Hemlig kameraövervakning omfattar inte ljudupptagning.

Förutsättningarna för att hemlig kameraövervakning skall få ske är i huvudsak desamma som för hemlig teleavlyssning. Sålunda föreskrivs i 2 § att hemlig kameraövervakning får användas vid förundersökning angående

1. brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, eller
3. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Som ytterligare förutsättningar för att hemlig kameraövervakning skall få användas gäller enligt 3 § första stycket att

1. någon är skäligen misstänkt för brottet,
2. åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen, samt
3. skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

I 3 § andra stycket föreskrivs att åtgärden endast får avse sådan plats där den misstänkte kan antas komma att uppehålla sig. Om syftet är att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet får enligt 3 a § hemlig kameraövervakning även användas för att övervaka den plats där brottet har begåtts eller en nära omgivning till denna plats.

I likhet med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skall frågor om hemlig kameraövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagare (4 §). I ett beslut att tillåta sådan övervakning skall det anges vilken plats och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden får inte bestämmas längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad från dagen för beslutet. Också i denna typ av ärenden skall ett offentligt ombud förordnas. Härvid gäller vad som föreskrivs i 27 kap. 26–30 §§ RB.

Lagens giltighetstid

Lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning infördes år 1996 och har därefter ändrats vid flera tillfällen. Vid ikraftträdandet var lagens giltighetstid begränsad till utgången av år 1996. Lagens giltighetstid har sedan förlängts, senast till utgången av år 2007 (prop. 2003/04:74, bet. 2003/04:JuU24). Som motiv för att förlänga giltighetstiden för denna lag samt för 1952 års tvångsmedelslag (ang. denna lag, se nedan) anförde regeringen senast, med instämmande av riksdagen, att det inte fanns något som tydde på att behovet av regleringen skulle minska eller att regleringen under överskådlig framtid skulle utmönstras ur lagstiftningen (prop. 2003/04:74 s. 8 f.). Det fanns därför goda skäl för att på sikt permanenta de båda lagarna. Vid ett sådant lagstiftningsarbete fanns det skäl att överväga bl.a. lagtekniska och systematiska frågor, t.ex. förhållandet till rättegångsbalken och skälen för respektive mot att inarbeta dessa båda lagar i rättegångsbalkens regelverk. Tillräckligt underlag fanns emellertid inte för att göra dessa överväganden. Mot denna bakgrund fanns det skäl att ytterligare en tid avvakta frågan om att permanenta lagstiftningen. Den föreslagna tiden ansågs väl avvägd med hänsyn till den tid som kunde förväntas åtgå för den fortsatta beredningen av ärendet.

Annan möjlighet till kameraövervakning utan att upplysning lämnas

Det är inte endast lagen om hemlig kameraövervakning som ger polisen möjlighet till kameraövervakning utan att upplysning om detta behöver lämnas. Möjligheter till sådan övervakning ges också i viss utsträckning i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (se kapitel 34). Vid kameraövervakning enligt denna lag gäller som huvudregel en upplysningsplikt. Polismyndighet som vid automatisk hastighetsövervakning använder sig av kameraövervakning är dock inte skyldig att upplysa om denna. Länsstyrelsen kan också medge undantag från upplysningsplikten om det finns synnerliga skäl. Kameraövervakning som polisen gör med stöd av lagen om allmän kameraövervakning är inte begränsad till förundersökning i brottmål.

28.1.7 Övriga lagar med regler om hemliga tvångsmedel

1952 års tvångsmedelslag

Lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, 1952 års tvångsmedelslag, innehåller tilläggs- och undantagsbestämmelser till den grundläggande regleringen i rättegångsbalken i fråga om straffprocessuella tvångsmedel. I likhet med lagen om hemlig kameraövervakning har 1952 års tvångsmedelslag alltifrån tillkomsten varit tidsbegränsad. Giltighetstiden har senast förlängts till utgången av år 2007.

1952 års tvångsmedelslag gäller vid förundersökning om brott som ansetts vara särskilt allvarliga för landets säkerhet. Lagen omfattar vissa allmänfarliga brott, t.ex. sabotage och grovt sabotage. Vidare omfattas mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage samt flygplats-sabotage om något av dessa brott innefattar sabotage. Därutöver omfattar lagen dels viss högmålsbrott som uppror och olovlig kårverksamhet, dels vissa brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri. Från och med den 1 juli 2003 omfattas även terroristbrott (prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12). Lagen gäller också försök, förberedelse och stämpling till dessa brott, om sådan gärning är straffbar.

Lagen ger utvidgade möjligheter att använda bl.a. tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Tillstånd till dessa tvångsmedel får lämnas vid misstanke om brott som anges i 1952 års lag, även om det är föreskrivet lindrigare straff än vad som krävs enligt rättegångsbalken (5 §). Tillstånd till hemlig kameraövervakning kan också meddelas på mindre stränga villkor än vad som följer av lagen om hemlig kameraövervakning. Åklagaren får i brådskande fall själv besluta om användning av tvångsmedlen. Har åklagaren gjort detta, skall han eller hon genast anmäla det hos rätten, som skyndsamt skall pröva ärendet (6 §).

Lagen om särskild utlänningskontroll

I lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll finns bestämmelser om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Bland annat dessa tvångsmedel får användas om det är av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för, planlägger eller förbereder terroristbrott

enligt 2 § lagen (2003:48) om straff för terroristbrott (19 och 20 §§). Som förutsättning gäller att det finns synnerliga skäl för åtgärden. Tillstånd att använda tvångsmedlet skall enligt 21 § gälla för en viss tid som inte överstiger en månad. Frågan om tillstånd prövas av Stockholms tingsrätt på yrkande av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet.

Lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

I lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. finns särskilda bestämmelser om bl.a. hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Kan det befaras att inhämtandet av rättens tillstånd till dessa tvångsmedel skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen, får enligt 28 § åtgärden beslutas av åklagaren. Ett sådant beslut skall därefter skriftligen anmälas hos rätten, som skall pröva ärendet snabbt.

28.2 Husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning

28.2.1 Inledning

I 28 kap. RB finns bestämmelser om de straffprocessuella tvångsmedlen husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Åtgärderna enligt det kapitlet syftar i allmänhet till att möjliggöra att föremål som skall tas i beslag enligt reglerna i 27 kap. blir tillgängligt för beslag. I andra fall syftar åtgärderna till att möjliggöra att omständigheter av betydelse för utredningen om brottet i fråga kan utrönas. Husrannsakan kan också användas för att söka efter en person.

28.2.2 Husrannsakan

Förutsättningar för husrannsakan

Enligt 28 kap. 1 § första stycket RB får husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål, som är underkastat beslag, eller annars för att utröna omständighet som kan ha betydelse för brottet i fråga. Som förutsättning gäller att det förekommer anledning att brott har förövats på vilket kan följa fängelse.

Beviskravet ”förekommer anledning” är lägre än vad som gäller för de flesta andra tvångsmedel. Av kravet att det skall *förekomma anledning att brott förövats* följer att det även skall finnas förutsättningar enligt 23 kap. 1 § RB för inledande av förundersökning. Detta krav innebär också att syftet med en husrannsakan inte får vara att upptäcka brott. Huvudsyftet får inte heller vara att skaffa information rörande annat brott än det för vilken åtgärden får sättas in, dvs. överskottsinformation (se t.ex. JO 1988/89 s. 53 angående ett kurdiskt bokcafé). Husrannsakan får vidare inte vidtas som en allmän kontrollåtgärd genom vilken undersöks om den som misstänks för visst brott har gjort sig skyldig till en mer omfattande brottslighet än vad som kan antas på de föreliggande omständigheterna.

Även om ett hus är olåst skall reglerna om husrannsakan tillämpas. Som slutet förvaringsställe betraktas t.ex. en stängd bil samt ett kassafack i bank. Emellertid har det ansetts tveksamt om man kan dra den slutsatsen att föremål som är lämnade utanför ägarens eller brukarens kontroll måste vara låsta för att en närmare undersökning av deras innehåll skall behöva följa reglerna om husrannsakan i 28 kap. (Fitger m.fl., Kommentar till rättegångsbalken). Det är inte givet att det finns en överensstämmelse mellan vad en polisman i detta sammanhang har rätt att göra utan direkt lagstöd och vad en enskild person kan göra utan straffansvar. En polisman handlingsutrymme härvidlag torde alltså vara snävare. Bland annat regleringen i 2 kap. 6 § jämförd med 2 kap. 12 § RF, som innebär att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot husrannsakan och liknande intrång om inte en begränsning av denna fri- och rättighet har skett i lag, har ansetts tyda på att det finns en sådan skillnad.

Reglerna om husrannsakan kan inte tillämpas vid sidan av det som gäller enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

när det handlar om att från ett företag som bedriver verksamhet enligt den lagen få tillgång till en uppgift som angår ett särskilt telemeddelande.

Strängare regler gäller för husrannsakan hos annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet (28 kap. 1 § andra stycket RB). Husrannsakan får i sådant fall företas endast om brottet har förövats hos sådan person eller den misstänkte gripits där eller det förekommer synnerligen anledning att anta att föremål, som är underkastat beslag, skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas.

I 28 kap. 1 § tredje stycket RB slås fast att den misstänktes samtycke inte får åberopas för husrannsakan hos denne, om inte han själv har begärt åtgärden.

Enligt 28 kap. 2 § RB får husrannsakan företas även i annat syfte än det som anges i 1 §. Syftet skall härvid vara att söka efter den som skall gripas, anhållas eller häktas, hämtas till förhör eller till inställelse i rätten eller underkastas kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Husrannsakan får då ske hos denne eller hos någon annan, om det finns synnerligen anledning att anta att den sökta uppehåller sig där. Detsamma gäller i fråga om en tilltalad som söks för delgivning av stämning eller kallelse till förhandling, om försök till delgivning har misslyckats eller bedöms som utsiktslösa.

I 28 kap. 3 § RB ges möjlighet att företa husrannsakan för de ändamål som avses i 1 eller 2 § också i andra fall än de som avses där. Enligt första stycket får husrannsakan således företas i lokal som är tillgänglig för allmänheten. Vidare sägs i andra stycket att husrannsakan får företas i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet. Förutsättning för detta är att det förekommer anledning att brott har förövats för vilket det är föreskrivet fängelse ett år eller därutöver och det finns särskild anledning att anta att ändamålet med rannsakingen kommer att uppfyllas. Detta gäller dock inte lokal som huvudsakligen utgör bostad. Äldre bestämmelser tog sikte på sådana lägenheter som brukar utgöra tillhåll för lösdrivare eller förbrytare. De nuvarande bestämmelserna, som tillkom år 1998, för- anleddes närmast av förhållandena i vissa motorcykelklubbers lokaler, men tog också sikte på t.ex. rasistiska sammanslutningar (prop. 1997/98:181 s. 27).

En förutsättning för att husrannsakan alls skall kunna komma i fråga är som nämnts att fängelse ingår i straffskalan för brottet. Samtidigt är det uppenbart att vissa typer av i och för sig mindre

allvarliga brott är svåra eller praktiskt omöjliga att styrka utan tvångsmedel. Ett exempel härpå är innehav av radarvarnare, laservarnare eller laserstörare. Genom att vid en trafikkontroll vägra polisen tillträde till fordonet skulle en bilförare enkelt kunna undgå ansvar för innehav av sådan apparatur, försåvitt endast böter var stadgat för brottet. Denna problematik belystes redan då förbud för innehav av radarvarnare först infördes (se bet. TU 1987/88:6). I lagstiftningsärendet riktades kritik mot att så ingripande och integritetskränkande åtgärder som husrannsakan och kroppsvisitation skulle kunna företas för ett så relativt bagatellartat brott. Riksdagen tog emellertid inte fasta på denna kritik utan fann det motiverat att låta fängelse ingå i straffskalan.

Proportionalitetsregeln

Enligt 28 kap. 3 a § RB får husrannsakan beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Paragrafen infördes år 1989 och innehåller en proportionalitetsregel av samma slag som finns i fråga om övriga straffprocessuella tvångsmedel.

Förordnande om husrannsakan

Förordnande om husrannsakan meddelas som huvudregel av undersökningsledare, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § första stycket RB). I fråga om husrannsakan för delgivning är emellertid endast rätten behörig att fatta beslut. Kan husrannsakan i annat fall antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas, bör, om det inte är fara i dröjsmål, åtgärden inte vidtas utan rättens förordnande.

Som fall då det bör vara rätten som beslutar om husrannsakan kan i första hand framhållas sådana där särskilt tunga integritetshänsyn står mot de intressen som åtgärden skall tillgodose, t.ex. husrannsakan i lokaler tillhöriga tidningsredaktioner, kyrkor eller advokater (Fitger m.fl., a.a.). Rätten bör normalt också besluta i sådana fall där den mot vilken åtgärden riktas kan vållas synnerlig olägenhet genom den uppmärksamhet som åtgärden väcker, t.ex.

husrannsakan hos en myndighet eller huvudkontoret hos ett börsnoterat företag.

Enligt 28 kap. 4 § andra stycket RB får rätten ta upp en fråga om husrannsakan på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Efter åtalet får rätten även på yrkande av målsägande eller självmant ta upp en sådan fråga. Fråga om husrannsakan för delgivning tas upp av rätten självant eller på yrkande av polismyndighet eller åklagaren.

I 28 kap. 4 § tredje stycket RB föreskrivs att det är endast polismyndighet och polisman som kan besluta om husrannsakan för att söka efter den som skall häktas enligt beslut som avses i 24 kap. 17 § tredje stycket eller hämtas till inställelse vid rätten.

Om det är fara i dröjsmål får polisman enligt 28 kap. 5 § RB företa husrannsakan utan förordnande enligt 4 §. Detta gäller dock inte husrannsakan för delgivning.

Särskilda bestämmelser om behörighet att besluta om husrannsakan finns i andra lagar, t.ex. i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling samt i 20 och 21 §§ polislagen (1984:387).

Närvaro av vittne

Vid husrannsakan skall enligt 28 kap. 7 § första stycket RB ett av förättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara, såvitt detta är möjligt. Förrättningsmannen får också anlita erforderligt biträde av sakkunnig eller annan.

Det har ansetts särskilt betydelsefullt att ett ojävigt vittne tas med till förrättningen om denna kan antas komma att äga rum utan att den som berörs av husrannsakan eller någon som företräder honom eller henne kan vara närvarande (se JO 1974 s. 87).

I 28 kap. 7 § andra stycket RB föreskrivs att den hos vilken husrannsakan företas eller "hans hemmavarande husfolk" skall få tillfälle att övervaka förrättningen och att även tillkalla vittne, om detta inte skulle orsaka dröjsmål. Har den föreskrivna möjligheten inte kunnat iakttas, skall den hos vilken husrannsakan företagits underrättas om denna så snart det kan ske utan men för utredningen.

Enligt 28 kap. 7 § tredje stycket RB kan målsäganden eller hans ombud tillåtas närvara för att lämna information. Informationen till dem skall begränsas till det som erfordras för att tillgodose ändamålet med deras närvaro.

Privata handlingar

Post- eller telegraффörsändelse, handelsbok eller annan enskild handling som anträffas under husrannsakan får enligt 28 kap. 8 § RB inte närmare undersökas, ej heller får brev eller annat sluten handling öppnas i annan ordning än vad som sägs i 27 kap. 12 § första stycket. I dessa fall gäller alltså samma regler som för beslag av sådana handlingar, vilka innebär att i princip endast rätten, undersökningsledaren eller åklagaren får undersöka eller öppna dem.

Protokoll

Enligt 28 kap. 9 § RB skall det föras protokoll över husrannsakan, där ändamålet med förrättningen anges och vad som förekommit vid denna. Den hos vilken förrättningen företagits har rätt att på begäran få bevis därom, där uppgift också lämnas om det brott som misstanken avser.

28.2.3 Kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.

Kroppsvisitation

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket kan följa fängelse får enligt 28 kap. 11 § RB kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet. Kroppsvisitation får göras för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för brottsutredningen.

Även annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet (28 kap. 11 § andra stycket RB).

Av 28 kap. 11 § tredje stycket framgår att begreppet kroppsvisitation innefattar även sådant som torde falla utanför den rent språkliga innebörden av ordet. Med kroppsvisitation avses sålunda en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

Ett krav för att en undersökning skall anses utgöra kroppsvisitation är att någon person har föremålet ”med sig”, vilket utesluter

herrelösa föremål och sådana förvaringsutrymmen som inte är transportabla (Fitger m.fl., a.a.). Lagrådet påpekade att en tumregel för gränsdragningen mellan tvångsmedlen kroppsvisitation och husrannsakan kan vara att egendom som kan transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation medan större saker som förflyttas eller kan förflyttas endast med maskinkraft får undersökas enligt reglerna om husrannsakan (prop. 1993/94:24).

Kroppsbesiktning

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket kan följa fängelse får enligt 28 kap. 12 § första stycket RB kroppsbesiktigas som huvudregel för ändamål som anges i 11 §.

I 28 kap. 12 § andra stycket RB definieras begreppet kroppsbesiktning. Härmed avses undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Alla typer av provtagningar, t.ex. tagande av DNA-prov, faller alltså under begreppet kroppsbesiktning. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den undersökte riskerar framtida ohälsa eller skada. I så fall skall man avstå från att genomföra undersökningen (Fitger m.fl., a.a.).

Den 1 januari 2006 infördes utvidgade möjligheter att ta DNA-prov (28 kap. 12 a och 12 b §§). Därmed blev det möjligt att regelmässigt ta DNA-prov på den som skäligen kan misstänkas för brott på vilket fängelse kan följa, dvs. oavsett om provet är av betydelse för den aktuella brottsutredningen. Det blev också möjligt att ta DNA-prov på annan än den som skäligen kan misstänkas för brott, om det finns synnerlig anledning att anta att det är av betydelse för utredningen av ett brott som kan leda till fängelse.

Den som skall kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar (28 kap. 12 § tredje stycket RB).

Särskilda bestämmelser om vissa sådana undersökningar som avses i 28 kap. 2 § andra stycket RB har meddelats i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov och i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om brott i trafiken.

Vad som i 28 kap. 3 a §, 4, 8 och 9 §§ RB gäller i fråga om husrannsakan skall i tillämpliga delar också gälla kroppsvisitation och kroppsbesiktning (28 kap. 13 § första stycket). Är fara i dröjsmål får kroppsvisitation och kroppsbesiktning beslutas av polisman.

Är förrättning av mera väsentlig omfattning skall den enligt 28 kap. 13 § andra stycket RB verkställas inomhus och i ett avskilt rum. Verkställs den av någon annan än en läkare, skall såvitt möjligt ett av förrättningsmannen anmodat trovärdigt vittne närvara. Blodprov får inte tas av någon annan än en läkare eller sjuksköterska. Annan mer ingående undersökning får utföras endast av läkare.

Vissa gemensamma regler

I 28 kap. 13 § tredje stycket RB finns särskilda regler som gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning av kvinnor. Som huvudregel får sådan kroppsvisitation och kroppsbesiktning verkställas och bevittnas enbart av en kvinna, läkare eller sjuksköterska. Undantag gäller dock för kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks och för kroppsbesiktning som enbart innebär att blodprov eller alkoholutandningsprov tas. I dessa fall får en man verkställa och bevitna åtgärden.

Fotografi och fingeravtryck

I 28 kap. 14 § RB finns särskilda regler om förutsättningarna för att ta fotografi och fingeravtryck under en brottsutredning. Av dessa regler framgår att fotografi och fingeravtryck får tas av den som är anhållen eller häktad. Denne kan dessutom underkastas ”annan dylik åtgärd”. Vad som avses med detta regleras uttömmande i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m., nämligen avtryck av hand, fot eller öra samt videofilmning. Vad som nu sagts gäller också annan än en anhållen eller häktad, om det behövs för att utreda ett brott på vilket det kan följa fängelse.

Genom 28 kap. 14 § andra stycket RB bemyndigas regeringen att meddela närmare bestämmelser om åtgärder av nu nämnt slag.

28.2.4 Avvikande bestämmelser i andra författningar

Om det i lag eller författning har getts avvikande bestämmelser om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller enligt 28 kap. 15 § RB de bestämmelserna.

Avvikande bestämmelser om husrannsakan och kroppsvisitation finns bl.a. i 36 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare. Enligt

dessa bestämmelser krävs, förutom vad som föreskrivs i 27 och 28 kap. RB, särskilda skäl för att tillgripa husrannsakan och kroppsvisitation beträffande den som är misstänkt för att ha begått brott före femton års ålder. Av bestämmelsen följer också att kroppsbesiktning, liksom hemliga tvångsmedel, inte får förekomma.

I 20 § polislagen (1984:387) finns också avvikande bestämmelser om husrannsakan. Särskilda befogenheter beträffande kroppsvisitation meddelas i 19 §. Enligt denna bestämmelse får polisman, som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, under vissa förutsättningar kroppsvisitera personen i fråga i anslutning till ingripandet. Kroppsvisitation får ske av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna tas om hand eller för att personens identitet skall kunna fastställas.

En polisman får också kroppsvisitera i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Sedan den 1 januari 2004 får en polisman också kroppsvisitera för att söka efter föremål som är ägnade att användas som hjälpmedel vid brott som innefattar skada på egendom, om det finns särskild anledning att anta att den som avses med åtgärden bär ett sådant föremål med sig och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Denna möjlighet till kroppsvisitation utgjorde en av flera skärpningar av det straffrättsliga regelverket för att förebygga och bekämpa klotter och annan skadegörelse.

I sitt yttrande över förslaget till ändringar i 19 § polislagen (prop. 2002/03:138) erinrade Lagrådet om att ett liknande förslag om möjlighet till kroppsvisitation för att bl.a. förhindra klotter hade lagts fram år 1988. Lagrådet avstyrkte det då aktuella förslaget med hänvisning till regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och inskränkningarna i rätten att besluta om begränsningar av skyddet. Regeringen valde att ändå lägga fram ett visserligen något omarbetat förslag för riksdagen (prop. 1987/88:143.) Vid riksdagsbehandlingen avstyrkte ett enigt justitieutskott förslaget (bet. 1988/89:JuU13). De principiella invändningar som riktades mot det år 1988 framlagda förslaget hade enligt Lagrådet alltjämt bärkraft. För att ändå göra en annan bedömning än som då gjordes borde krävas att det uppkommit ett klart ökat behov av insatser mot klotter och annan skadegörelse. Lagrådet ansåg att det i lag-

rådsremissen inte hade anförts några omständigheter som gav anledning att anta att någon sådan förändring hade inträtt. På det underlag som hade åberopats kunde Lagrådet därför inte tillstyrka att det framlagda förslaget om kroppsvisitation genomfördes.

I proposition 2002/03:138 lade regeringen fram ett i förhållande till lagrådsremissen något omarbetat förslag till ändring av 19 § polislagen. Till skillnad från lagrådsremissen innehöll propositionen också en redogörelse för omfattningen, utvecklingen och samhällskadliga konsekvenser av skadegörelse i form av bl.a. klotter.

Vid riksdagsbehandlingen delade justitieutskottet regeringens uppfattning att behovet av insatser mot klotter och annan skadegörelse var avsevärt större i dag jämfört med vad som var fallet år 1988 (bet. 2003/04:JuU3). Trots att ett klotterbrott vanligen har ett ringa straffvärde ansåg utskottet att ”behovet av att förhindra den omfattande och systematiska skadegörelsebrottsligheten [utgjorde] ett godtagbart ändamål för att göra undantag från grundlagsskyddet mot kroppsvisitation”. Någon mindre ingripande åtgärd än kroppsvisitation som skulle ge polisen erforderliga verktyg att förhindra klotter eller annan skadegörelse torde enligt vad utskottet anförde knappast finnas. Utskottet framhöll också att det av den i propositionen föreslagna lydelsen till 19 § polislagen följde ett krav på restriktiv tillämpning från polisens sida, eftersom det enligt förslaget fordrades *särskild anledning* för att kroppsvisitation skulle få ske. Det skulle också finnas särskild anledning att anta att det föremål personen bar med sig kunde förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § BrB. Enligt utskottet hade därmed en god avvägning gjorts mellan intresset av att så långt möjligt begränsa intrånget i den personliga integritet och att ändå ge polisen ett tillräckligt kraftfullt verktyg för att kunna förhindra klotter och annan skadegörelse. Utskottet tillstyrkte därför regeringens förslag och avstyrkte två motioner (v och mp) där det yrkades avslag på propositionen.

I fråga om kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns ett flertal andra särbestämmelser i olika författningar. Någon redogörelse av de bestämmelserna lämnas inte här (en relativt utförlig redogörelse finns i proposition 1993/94:24).

28.3 Internationella överenskommelser

28.3.1 Europarådet

1959 års Europarådskonvention med tilläggsprotokoll

Den grundläggande konventionen för internationell rättslig hjälp i brottmål i Europa är den europeiska konventionen om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål (ETS 030) som antogs av Europarådet den 20 april 1959 (1959 års Europarådskonvention). För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 1 maj 1968 (prop. 1961:48, SÖ 1968:15). Konventionen har tillträtts av 43 stater, däribland EU:s samtliga 25 medlemsstater samt Island och Norge. Enligt konventionen åtar sig staterna att lämna varandra rättslig hjälp i största möjliga utsträckning i mål eller ärenden som avser beivrandet av brott. Konventionen omfattar bl.a. bevisupptagning, husrannsakan och beslag.

Kompletteringar till 1959 års Europarådskonvention gjordes i ett tilläggsprotokoll av den 17 mars 1978 (ETS 099). Protokollet utvidgar konventionens tillämpningsområde, bl.a. i fråga om brott mot skatte- och avgiftsförfattningar, och innehåller vissa bestämmelser om delgivning. Sverige har tillträtt tilläggsprotokollet (prop. 1978/79:80, SÖ 1979:12) som sammanlagt 39 stater har anslutit sig till.

Den 19 september 2001 antog Ministerrådet ett andra tilläggsprotokoll till 1959 års Europarådskonvention och samma dag även en förklaranderapport till protokollet. Tilläggsprotokollet trädde i kraft den 1 februari 2004 sedan tre stater hade tillträtt detsamma. Sverige undertecknade protokollet den 8 november 2001. Genom tilläggsprotokollet utvidgas konventionens tillämpningsområde till att också omfatta administrativa förfaranden och straffrättsliga förfaranden mot en juridisk person. Förändrade och kompletterande regler om tillfälligt överförande av frihetsberövade personer samt nya regler om rättslig hjälp med förhör genom video- eller telefonkonferens, återställande av olagligt förvärvade föremål, kontrollerade leveranser, s.k. hemliga utredningar, gemensamma utredningsgrupper och gränsöverskridande övervakning införs också. De bestämmelser som tillkommit med det andra tilläggsprotokollet överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i 2000 års EU-konvention eller i Schengenkonventionen (se nedan). Frågan om tillträde och genomförande bereds inom Justitiedepartementet.

Europarådets konvention om IT-relaterad brottslighet

Vid dess 109:e session den 8 november 2001 antog Europarådets ministerkommitté en konvention om IT-relaterad brottslighet (Convention on Cybercrime ETS N.: 185), den s.k. Cyber-Crime-konventionen. Sverige undertecknade konventionen den 23 november 2001. Konventionen syftar till att underlätta effektiva åtgärder mot gränsöverskridande IT-relaterad brottslighet. Ett tilläggsprotokoll till konventionen antogs den 28 januari 2003. I departementspromemorian *Brott och brottsutredning i IT-miljö* (Ds 2005:6) har föreslagits vissa lagändringar för att Sverige skall uppfylla vad som föreskrivs i konventionen och tilläggsprotokollet.

28.3.2 Europeiska unionen

Inledning

Genom Maastrichtfördraget blev straffrättsligt samarbete en del av EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor (den s.k. tredje pelaren). Detta arbete intensifierades i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft år 1999 och genom att medlemsstaterna successivt antog olika handlingsplaner och rättsliga instrument för brottsbekämpning och straffrättsligt samarbete. Vid Europeiska rådets möte i Tammerfors år 1999 antogs bl.a. tydliga riktlinjer för hur arbetet med att förbättra det straffrättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna skall bedrivas. Förutom traditionella former av rättslig hjälp i brottmål har samarbetet inom EU utvidgats till att också avse polis- och tullsamarbete samt inrättande av nya EU-institutioner såsom Europol och Eurojust. De riktlinjer som antogs i Tammerfors har bekräftats i det s.k. Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet i november 2004.

Förslaget till ett fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, som undertecknades i Rom den 29 oktober 2004, innebär att EU ges normgivningskompetens beträffande polissamarbete och på straffrättens område (artiklarna I-42 och III-270 ff). Fördragets bestämmelser i denna del förutsätter därmed att beslutanderätt i motsvarande mån förs över från medlemsstaterna till unionen. Härigenom kommer, om fördraget träder i kraft, det straffrättsliga samarbete och polissamarbetet att i huvudsak omfattas av samma rättsliga instrument och beslutsprocedurer som exempelvis samarbetet rörande den inre marknaden. På grund av negativa

resultat av folkomröstningar om fördraget i Frankrike och Nederländerna får det anses ovisst om fördraget alls kommer att träda i kraft.

Schengen

Schengenavtalet ingicks år 1985 och en tillämpningskonventionen till avtalet år 1990 (Schengenkonventionen), allt som ett led i förverkligandet av den fria rörligheten för personer inom Europeiska gemenskapen. Viktig beståndsdel i samarbetet var avvecklingen av gränskontroller vid de inre gränserna. Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet i december 1996. I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft har samarbetet införlivats i EU. Även Norge och Island deltar i Schengensamarbetet, däremot inte Storbritannien och Irland. För de tio stater som blev EU-medlemmar den 1 maj 2004 gäller särskilda övergångstider.

Schengensamarbetet omfattar också ett förstärkt polisiärt och rättsligt samarbete. Det polisiära samarbetet omfattar såväl utbyte av information som operativt samarbete. För svensk del finns bestämmelser för detta samarbete framför allt i lagen (2003:343) om internationellt polisiärt samarbete (polissamarbetslagen) och lagen (2000:344) om Schengens informationssystem. Det operativa polisiära samarbetet omfattar bl.a. gränsöverskridande övervakning och förföljande. Vissa förändringar har skett för att förbättra möjligheten att utreda gränsöverskridande organiserad brottslighet. Bland annat har ett rådsbeslut av den 2 oktober 2003 (EUT L 260, 11.10.2003, s. 37) utvidgat möjligheterna till gränsöverskridande övervakning. Beslutet har medfört vissa ändringar i polissamarbetslagen, vilka trädde i kraft den 1 december 2003.

2000 års konvention om ömsesidig rättshjälp i brottmål mellan EU:s medlemsstater och dess tilläggsprotokoll

Inom EU-samarbetet antogs den 29 maj 2000 en konvention om ömsesidig rättshjälp i brottmål mellan den Europeiska unionens medlemsstater (EGT C 197, 12.7.2000 s. 1-2), den s.k. 2000 års EU-konvention. Till konventionen hör ett tilläggsprotokoll som antogs den 16 oktober 2001 (EGT C 326. 21.11.2001, s. 1). I 2000 års EU-konvention regleras för första gången rättslig hjälp i fråga

om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning (artiklarna 17-22). Konventionen har medfört vissa ändringar i bl.a. lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål (prop. 2004/05:144, bet. 2004/05:JuU33). En närmare redovisning av denna lag lämnas nedan.

Rambeslut om gemensamma utredningsgrupper

Händelseutvecklingen, i synnerhet terrorattackerna i USA den 11 september 2001 och i Madrid den 11 mars 2004, har medfört att vissa frågor som omfattas av 2000 års EU-konvention också har blivit föremål för separata lagstiftningsåtgärder inom EU. Behovet av att snabbt kunna inrätta s.k. gemensamma utredningsgrupper ansågs vara så stort att konventionens ikraftträdande inte kunde avvaktas. Ett rambeslut om gemensamma utredningsgrupper, som i sak innebär ett genomförande av vissa artiklar i 2000 års EU-konvention antogs därför den 13 juni 2002 av rådet för rättsliga och inrikes frågor (EGT L 162, 20.6.2002, s 1.). I svensk rätt har lagstiftning med anledning av rambeslutet införts, framför allt i lagen (2003:1174) om gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar (prop. 2003/04:4, bet. 2003/04:JuU10). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2004.

Andra EU-initiativ

Rådet för rättsliga och inrikes frågor har antagit ett stort antal rambeslut, övriga beslut och rekommendationer som berör frågor om straffrättsligt samarbete mellan medlemsstaterna. Här bör särskilt nämnas rambeslutet om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 18.7.2002, s. 1). Rambeslutet har lett till svensk lagstiftning i form av lagen (2003:1156) om överlämnade från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder (prop. 2003/04:7, bet. 2003/04:JuU8). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2004.

Härjämte antog rådet för rättsliga och inrikes frågor i juni 2002 ett rambeslut om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002). Rambeslutet föranledde att lagen (2003:148) om terroristbrott infördes i svensk lagstiftning (prop. 2002/03:38, bet. 2002/03:JuU12). Denna lag trädde i kraft den 1 juli 2003.

Rambeslutet om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial som antogs av rådet den 22 juli 2003 (EUT L 196, 2.8.2003, s. 45) är ett annat exempel på det straffrättsliga samarbetet mellan EU:s medlemsstater. Detta rambeslut har genomförts i svensk rätt genom lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningensbeslut (prop. 2004/05:115, bet. 2004/05:JuU34). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2005.

I Europeiska rådets deklARATION med anledning av terrordåden i Madrid den 11 mars 2004 uppmanades medlemsstaterna att genomföra de nämnda rambesluten inom vissa tidsfrister samt att slutföra och inleda förhandlingar rörande andra rättsakter (t.ex. rambeslutet om ett europeiskt bevisupptagningsbeslut). Vid det extra ministerrådsmötet i Bryssel den 13 juli 2005 med anledning av terrorattackerna i London den 7 juli samma år enades EU:s justitieministrar om en deklARATION mot terrorism. DeklARATIONEN innebär att åtgärder mot terror skyndas på än mer. En sådan åtgärd är direktivet (2006/24/EG) om lagring av trafikuppgifter, som antogs den 15 mars 2006.

EU har också den 23 juni 2003 ingått en överenskommelse med USA om ömsesidig rättslig hjälp (EUT L 181, 19.7.2003, s. 34). För svensk del föranledde överenskommelsen att riksdagen godkände dels ett avtal från 2001 mellan Sverige och Förenta Staterna om rättslig hjälp i brottmål, dels två avtal mellan EU och Förenta Staterna varav ett om ömsesidig rättslig hjälp och ett om utlämning, dels godkände två för EU-avtalen nödvändiga bilaterala instrument (prop. 2004/05:46, bet. 2004/05:JuU35). Avtalen om ömsesidig rättslig hjälp medförde inte behov av lagändringar. EU-avtalet jämte instrumentet om utlämning föranledde ändringar i lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

28.3.3 Norden

För Sveriges del gäller en nordisk överenskommelse av den 26 april 1974 om inbördes rättshjälp genom delgivning och bevisupptagning (prop. 1974:95, SÖ 1975:42) samt några bilaterala överenskommelser med enskilda stater om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Island och Norge, som inte är medlemmar i EU, deltar i viss utsträckning i EU:s straffrättsliga samarbete och har som nämnts träffat ett samarbetsavtal med Schengenstaterna. Härtill har ett avtal mellan EU och Island och Norge om tillämpning av vissa bestämmelser i 2000 års EU-konvention och 2001 års tilläggsprotokoll undertecknats av EU respektive av Island och Norge i Bryssel den 19 december 2003 (EUT L 26, 29.1.2004, s. 3).

28.3.4 Lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål

I lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp finns bestämmelser om i vilka fall straffprocessuella tvångsmedel kan aktualiseras i Sverige efter ansökan från annan stat. I fråga om framställningar från utlandet om hemliga tvångsmedel, innebär bestämmelserna i princip att en begärd åtgärd skall vidtas under de förutsättningar som gäller för en motsvarande åtgärd i en svensk förundersökning eller rättegång enligt rättegångsbalken eller i annan lag eller författning. Härigenom föreligger automatiskt ett krav på s.k. dubbel straffbarhet, dvs. att den aktuella gärningen motsvarar brott enligt svensk lag (1 kap. 2 § första stycket 6 och 9 samt 2 kap. 1 §).

I och med att 2000 års EU-konvention genomfördes i svensk rätt infördes två nya former av rättslig hjälp i lagen, nämligen tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Dessa former av rättslig hjälp regleras direkt i lagen.

För tekniskt bistånd uppställs inte något krav på dubbel straffbarhet. Denna form av rättslig hjälp bygger på att telemeddelanden kan överföras omedelbart till den ansökande staten samt på att meddelandena skall avlyssnas och tas upp där och inte i den anmodade staten. Som krav för att tekniskt bistånd skall medges gäller att den som avlyssningen eller övervakningen avser finns i den ansökande staten eller i en tredje stat, att ett beslut om hemlig avlyssning eller hemlig teleövervakning i en brottsutredning har meddelats i den ansökande staten, samt att omedelbar överföring av telemeddelanden eller uppgifter om telemeddelanden kan ske under betryggande former (4 kap. 25 b §). Tekniskt bistånd innebär att svenska myndigheter inte kommer att kunna utöva någon kontroll av avlyssningen eller övervakningen. Bestämmelserna om rättslig hjälp i form av tekniskt bistånd får därför endast tillämpas i förhål-

lande till andra EU-stater, Island och Norge (prop. 2004/05:144). En ansökan om rättslig hjälp genom tekniskt bistånd handläggs och prövas av åklagare.

Rättslig hjälp i form av tillstånd till gränsöverskridande hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning innebär att utländsk brottsutredande myndighet får, utan svenskt biträde, avlyssna eller övervaka en person som befinner sig i Sverige. Ett sådant tillstånd får lämnas om de materiella förutsättningarna som krävs för hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt svensk rätt är uppfyllda (4 kap. 26 a §). Ansökan om tillstånd handläggs av åklagare och beslut fattas av rätten enligt bestämmelserna i 27 kap. RB. Även denna nya form av rättsligt bistånd gäller enbart i förhållande till EU-stater, Island och Norge.

Även rättslig hjälp i Sverige med hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning, dvs. där svensk domstol meddelar tillståndsbeslutet, får numera verkställas genom omedelbar överföring av telemeddelanden eller uppgifter om telemeddelanden. Som förutsättning gäller att detta kan ske under betryggande former (4 kap. 25 §). Åklagaren prövar om förutsättningar för omedelbar överföring finns. Sådan verkställighet får endast ske i förhållande till EU-stater, Island och Norge. Omedelbar överföring innebär att avlyssningen skall ske i den ansökande staten. Upptagning eller uppteckning få då inte göras i Sverige, varvid bestämmelserna i 27 kap. 4 § RB om granskning, bevarande och förstöring av det avlyssnade materialet inte blir tillämpliga.

28.4 Historik över de hemliga tvångsmedlen

28.4.1 Tiden till och med 1970-talet

De första reglerna om telefonavlyssning införs

Före andra världskriget saknade svensk rätt regler om telefonavlyssning i brottsutredande syfte. Det antogs att för avlyssning av en misstänkts telefonsamtal erfordrades Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall (SOU 1938:44 s. 327).

Förslag till regler om telefonavlyssning i samband med brottsutredning lades fram första gången i processlagberedningens betänkande *Förslag till rättegångsbalk* (SOU 1938:44). På grundval av detta förslag infördes allmänna regler om telefonavlyssning med rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1948. Andra

världskriget föranledde dock att det dessförinnan infördes regler om telefonavlyssning genom två tidsbegränsade lagar, nämligen lagen (1939:724) om särskilda tvångsmedel vid utredning rörande brott som avses i 8 eller 19 kap. strafflagen m.m. och lagen (1940:3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m.m. Giltighetstiden för 1939 års lag upphörde i mars 1941, medan 1940 års lag gällde t.o.m. juni 1945.

Särskilda lagar under andra världskriget

1939 års lag medgav att vissa annars inte tillåtna tvångsmedel fick tillgripas vid utredning av brotten spioneri, sabotage m.m. I viss utsträckning baserades lagen på det tidigare framlagda förslaget till rättegångsbalk. Vad gällde beslutanderätten förelåg dock en skillnad. Det ankom inte på rätten att förordna om avlyssning, utan det fick meddelas av Konungens befallningshavande, landsfogde eller polismästare samt, i Stockholm, av första stadsfiskalen eller den polisintendent som var chef för kriminalavdelningen. Konungen kunde också ge annan, jämställd befallningshavare i uppdrag att meddela förordnande. Den som meddelat ett förordnande om avlyssning skulle omedelbart underrätta JK, som kunde upphäva förordnandet.

1940 års lag gick avsevärt längre än 1939 års lag, eftersom den inte enbart var inriktad på brottsutredning. I lagen fanns inskrivet också en brottsförhindrande funktion och kravet på anknytning till visst brott var inte ovillkorligt. Beslutanderätten tillkom samma myndigheter som nämndes i 1939 års lag. Även enligt denna lag ägde Konungen uppdra åt annan, jämställd befallningshavare att utöva beslutanderätten. Till skillnad från 1939 års lag fanns från början ingen skyldighet att meddela beslut om telefonavlyssning till JK, utan en sådan skyldighet infördes först år 1943.

Varken förslaget till 1939 års lag eller till 1940 års lag föranledde några motioner i riksdagen. Vid utskottsbehandlingen gjordes inte heller några särskilda uttalanden med anledning av förslagen (1939 års urtima riksdags andra särskilda utskotts utlåtande nr 9 samt 1939 års riksdags andra särskilda utskotts utlåtande nr 36).

Den 12 januari 1945 tillsattes en parlamentarisk undersökningskommission angående flyktingärenden och säkerhetstjänst, den s.k. *Sandler-kommissionen*. I sitt betänkande behandlade kommissionen bl.a. frågan om hur säkerhetstjänsten utnyttjat de tvångsmedel som

stälts till förfogande genom 1939 och 1940 års lagstiftning (SOU 1948:7). Angående telefonkontrollen under andra världskriget uppgav kommissionen bl.a. att all telefontrafik med utlandet kontrollerades under kriget (s. 135 f.). I viss utsträckning var också inrikes telefonkontroll lagd under allmän kontroll. Dessutom förekom s.k. individuell telefonkontroll. Det sammanlagda antalet individuella förordnanden om telefonkontroll torde ha rört sig om ca 6000. Merparten av telefonkontrollen utövades genom avlyssning av samtal till eller från vissa telefonapparater, medan de övriga kontrollmöjligheterna enligt 1940 års lag (avstängning av apparat samt fördröjning och brytning av samtal) användes mycket sparsamt. Förordnande om avlyssning förenades dock i regel med en begäran om uppgifter rörande de samtal som utväxlats över apparaten. Under perioden den 1 januari 1941 – den 30 juni 1945 uppgick de av säkerhetstjänsten avlyssnade samtalen till ca 2,8 miljoner. I sina kommentarer till tillämpningen av 1939 och 1940 års lagar framhöll kommissionen att bevakningen av post-, telegram- och telefontrafiken i stor utsträckning hade karaktär av en allmän censur, som inte var inriktad på vissa personer (s. 221 f.). Kommissionen konstaterade att de censuråtgärder som vidtogs under kriget så gott som helt hade grundat sig på 1940 års lag och att lagens avfattning inte gav vid handen att den skulle möjliggöra en sådan allmän kontroll. Emellertid kunde allmän kontroll inte heller sägas stå i strid med lagens utformning. Enligt kommissionens mening hade det varit lämpligt att lagens räckvidd tydligare klargjorts vid riksdagsbehandlingen och att lagens innebörd kommit till klarare uttryck i densamma. Nu blev följderna att den allmänna kontrollen, censuren, kom att hemlighållas, vilket inte borde ha skett. Däremot uttalade kommissionen förståelse för att individuell kontroll, dvs. kontroll som riktas mot vissa misstänkta personer, av polisiära skäl borde hemlighållas i den enskilda fallen. Kommissionen framhöll att enligt allmänna rättsgrundsatser borde stöd för den individuella kontrollen föreligga i lag.

Bestämmelser införs i rättegångsbalken

Med rättegångsbalken infördes för första gången allmänna regler om telefonavlyssning i brottsutredande syfte. Bestämmelserna, som infördes i 27 kap. 16 § RB, överensstämde i stora delar med vad som gäller än i dag. Det uppställdes bl.a. krav på att det aktuella

brottet inte skulle kunna föranleda lindrigare straff än fängelse i två år. Telefonavlyssning fick vidare bara komma i fråga om åtgärden var av synnerlig vikt för utredningen. Befogenheten att besluta om telefonavlyssning tillkom uteslutande rätten på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Tillstånd att avlyssna gällde samtal till eller från telefonapparat som innehades av den misstänkte eller som annars kunde antas komma att användas av denne. I beslutet skulle anges nummer eller annan beteckning på den telefonapparat som tillståndet avsåg. Tillstånd skulle gälla en viss tid och högst en vecka från den dag då tillståndet delgavs telefonanstaltens föreståndare. Nytt tillstånd kunde dock meddelas om behov förelåg. Vid riksdagsbehandlingen gjordes inga särskilda uttalanden beträffande förslaget till 27 kap. 16 § RB (1942 års riksdag, första särskilda utskottet, utlåtande nr 2).

Särskilda möjligheter ges i 1952 års tvångsmedelslag

Det utrikespolitiska läget ansågs 1952 påkalla utvidgade möjligheter till bl.a. telefonavlyssning vid vissa brott mot rikets yttre och inre säkerhet. Efter mönster av 1939 och 1940 års lagar tillkom en ny provisorisk lag, den tidigare nämnda lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. Lagen medgav bl.a. att telefonavlyssning användes även vid brott varpå kunde följa lindrigare straff än fängelse i två år. Dessutom medgavs att samtal inställdes eller fördröjdes eller att den aktuella telefonapparaten stängdes av för samtal. Uppgift kunde också lämnas om samtal som expedierats eller beställts till och från telefonapparaten, dvs. sådan åtgärd som i dag benämns teleövervakning. Tillstånd för telefonavlyssning m.m. kunde ges för en månad. Något absolut krav på att frågan om tillstånd skulle prövas av rätten uppställdes inte, utan undersökningsledare eller åklagare gavs också sådan befogenhet. Som förutsättning gällde dock att det kunde befaras att ett inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra sådan tidsutdräkt eller annan olägenhet som var av väsentlig betydelse för utredningen. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till 1952 års lag yrkades i en motion avslag på propositionen med motiveringen att det inte hade visats föreligga något egentligt behov av den föreslagna lagen. Första lagutskottet hade inget att erinra mot förslaget, men uttalade att man förutsatte att de utvidgade befogenheterna för undersökningsledare och åklagare även i fortsättningen skulle

handhas av högt kvalificerade befattningshavare och endast tillgripas vid verkligt behov därav (bet. 1 LU 1952:6 s. 43).

1969 års lag

Sedan rikspolischefen och riksåklagaren fäst uppmärksamheten på polisens behov av att kunna använda telefonavlyssning som hjälpmedel vid utredningar om den mest kvalificerade narkotikabrottsligheten tillkom den tidsbegränsade lagen (1969:36) om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. Lagen medgav att bestämmelserna i 27 kap. 16 § RB om teleavlyssning tillämpades vid förundersökning angående grovt narkotikabrott eller grov varusmuggling, trots att det för brottet var stadgat lindrigare straff än fängelse i två år. Tillstånd fick meddelas för en tid av högst en månad. Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till 1969 års lag väcktes flera motioner med yrkande om avslag på propositionen. Första lagutskottet hemställde att riksdagen med avslag på motionerna skulle bifalla propositionen och anförde bl.a. att utskottet, i likhet med departementschefen, ansåg att nämnda spaningsmetod borde få tillgripas i kampen mot den grova narkotikabrottsligheten (bet. 1 LU 1969:16). Utskottet ansåg också att de stränga regler till skydd för rättssäkerheten, som måste uppställas vid ingrepp i telefonhemligheten, kunde uppfyllas på ett tillfredsställande sätt genom den föreslagna lagens uttryckliga anknytning till 27 kap. 16 § RB.

Giltighetstiden för 1969 års lag förlängdes vid flera tillfällen fram till den 1 juni 1981, då lagen upphörde att gälla. Anledningen till detta var att minimistraffet för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling höjdes från ett år till två år (prop. 1980/81:76 s. 213). 1969 års lag blev därmed överflödig. Lagens regler om telefonavlyssning vid misstanke om grovt narkotikabrott och grov varusmuggling infördes därmed i 27 kap. 16 § RB, varvid den särskilda regeln för denna typ av brott om att tillstånd kunde meddelas för en tid av en månad behölls.

Vissa andra lagar vid extraordinära förhållanden

I lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. fanns bestämmelser om telefonavlyssning. Regleringen, som överensstämde nära med vad som i motsvarande delar gällde enligt 1952 års lag, upphävdes år 1988.

Även i den tidsbegränsade lagen (1975:1360) om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall, den s.k. spaningslagen, fanns vissa regler om telefonavlyssning. Reglerna hade ersatt motsvarande bestämmelser i 1973 års terroristlag. Utlänning, vilken meddelats avvisnings- eller utvisningsbeslut som enligt regeringens beslut inte fick verkställas, kunde bli föremål för övervakning. Övervakningen innebar bl.a. att utlänningen under vissa förutsättningar skulle kunna bli föremål för vissa tvångsåtgärder i spaningssyfte. Lagen upphävdes den 1 juli 1989 (se nedan om reformer under 1980-talet).

Propositionen 1975/76:202 med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m.

Frågan om lagreglerna beträffande telekontroll kom bl.a. att beröras i de utredningar som föranletts av Wennerströmmaffären (se Juristkommissionens betänkande SOU 1964:15 samt den parlamentariska nämndens rapport SOU 1964:17.). Telefonavlyssning hade spelat en viktig roll i de spaningar som ledde till att Stig Wennerström avslöjades och år 1964 dömdes för grovt spioneri. I samband med riksdagsbehandlingen år 1973 av förslag till lag om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (den s.k. terroristlagen) och förslag till fortsatt giltighet av 1969 års lag aktualiserades frågan om en samlad översyn av reglerna om telefonavlyssning. Med anledning av riksdagens begäran tillkallades en utredning om telefonavlyssning för att se över lagstiftningen på området. Utredningen avlämnade år 1975 betänkandet *Telefonavlyssning* (SOU 1975:95). På grundval av utredningens förslag avlämnade regeringen propositionen 1975/76:202.

I proposition 1975/76:202 föreslogs att de provisoriska reglerna i 1952 års lag och i 1969 års lag skulle tas in i 27 kap. RB och ges permanent karaktär. Den samordnade regleringen föreslogs utfor-

mas så att skyddet för den enskildes integritet skulle stärkas i olika avseenden. Bland annat föreslogs att ett antal av regeringen utsedda gode män skulle ta tillvara den enskildes intressen i ärenden om telefonavlyssning. Ett uttryckligt förbud att avlyssna telefonsamtal mellan en misstänkt och dennes försvarare föreslogs också. Skärpta regler föreslogs vidare beträffande avlyssning av samtal till och från en telefonapparat som inte innehades av den misstänkte eller huvudsakligen brukades av denne. Utöver de villkor som i övrigt gällde skulle krävas att det förelåg särskilda omständigheter som talade för att sådan avlyssning skulle tillföra utredningen betydelsefullt material.

Vid riksdagsbehandlingen av proposition 1975/76:202 aktualiserades vissa frågor, framför allt rörande hanteringen av s.k. överskottsinformation, vilka inte hade behandlats i propositionen. I sitt av riksdagen godkända betänkande anförde justitieutskottet att ärendet borde återgå till Regeringskansliet för översyn och ytterligare överväganden (bet. JuU 1976/77:20). Översynen borde omfatta samtliga i propositionen upptagna förslag, varvid borde beaktas de erinringar som framförts i ett av utskottet inhämtat lagrådsyttrande. Utskottet framhöll att man borde eftersträva en lagreglering som omfattade samtliga tvångsmedel när det gällde frågan om överskottsinformation.

28.4.2 Reformen under 1980-talet

1988 års lag

Den tidigare nämnda lagen (1957:132) med särskilda bestämmelser angående domstolarna och rättegången vid krig eller krigsfara m.m. ersattes av den alltjämt gällande lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Förutsättningarna för att använda telefonavlyssning överensstämmer med den tidigare lagens och är således i stort sett desamma som enligt 1952 års lag.

Terroristlagen

Den 1 juli 1989 sammanfördes de s.k. terroristbestämmelserna i utlänningslagen med den s.k. spaningslagen i en ny lag, lagen (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internatio-

nell bakgrund (terroristlagen). Det sakliga innehållet i spaningslagens regler ändrades inte. Reglerna gjordes också permanenta, eftersom man ansåg att den årliga redovisningen till riksdagen tillgodosåg behovet av insyn och kontroll (prop. 1988/89:86 s. 140). Mot bakgrund av en pågående översyn av terroristlagstiftningen kunde den nya lagen dessutom förväntas få en mycket begränsad giltighetstid. Lagen kom också att år 1991 ersättas av den alltjämt gällande lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (prop. 1990/91:118, bet. 1990/91:JuU29).

Propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor

Bakgrund

Regeringen tillkallade år 1978 en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en allmän översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m. Kommittén, som antog namnet Tvångsmedelskommittén, avlämnade ett delbetänkande om hemlig avlyssning m.m. år 1981 (Ds Ju 1981:22) och ett slutbetänkande år 1984 (SOU 1984:54). I delbetänkandet föreslog kommittén att det skulle införas möjlighet att använda sig av hemlig avlyssning med dolda mikrofoner och av hemlig kameraövervakning i brottsutredande syfte. I slutbetänkandet konstaterade kommittén att tvångsmedelsregleringen uppfyllde regeringsformens krav och att den inte stred mot innehållet i de internationella konventioner om fri- och rättighetsskydd som Sverige anslutit sig till. Dock behövdes vissa åtstramningar i tvångsmedlens användningsområden. Kommittén föreslog en baslag om tvångsmedel, tvångsmedelslagen. Lagen bestod av tre huvuddelar. I dessa gavs bestämmelser om allmänna begränsningar i tvångsmedelsanvändningen, om särskilda begränsningar till skydd för vissa intressen och om utnyttjande av uppgift som erhålls vid tvångsmedelsanvändning, däribland s.k. överskottsinformation.

Tvångsmedelskommitténs förslag och vissa andra utredningsbetänkanden lades till grund för propositionen 1988/89:124 om vissa tvångsmedelsfrågor. Bland de övriga betänkandena kan nämnas ett av den s.k. Edenmankommissionen, som hade till uppgift att genomföra ett fortsatt granskningsarbete med anledning av mordet på statsminister Olof Palme. I *Rapport av Parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme*

(SOU 1988:18) fanns ett avsnitt som berörde frågor om telefonavlyssning (avsnitt 3.5.4). Där instämde kommissionen i allt väsentligt i vad den tidigare juristkommissionen hade anfört beträffande den telefonavlyssning som förekommit under mordutredningen. Domstolarna, åklagarna och polisen hade samstämmigt uppgett att det under den tid som telefonavlyssning pågick inte kom fram något som förändrade bevisläget på något avgörande sätt. Polisen ansåg emellertid att man hade stor nytta av avlyssningen på det sättet att man hade kontroll över var de misstänkta befann sig och vilka personer de hade kontakt med. Övervägande skäl talade enligt juristkommissionen dock för att endast möjligheten att få fram uppgifter om brottet kunde motivera ett beslut om telefonavlyssning. Edenmankommissionen anförde för egen del att vad som framkommer vid telefonavlyssning sällan är av sådan beskaffenhet att det kan användas som bevis i rättegång. Däremot kunde det främja spaningen genom att ge en inblick i den misstänktes miljö. Det kunde också ge uppslag till andra spaningsåtgärder. När det gällde att bedöma om telefonavlyssning är av synnerlig vikt för utredningen borde därför enligt kommissionen anspråken på den bevismässiga betydelsen av förväntade informationer inte sättas särskilt högt. Kommissionen ansåg att den begränsning som var påkallad av integritetsskäl i huvudsak skedde genom att brottet skulle vara av viss angiven svårhetsgrad. Enligt kommissionen borde vidare möjligheten till en tvåpartsprocess prövas, exempelvis genom att en god man fick till uppgift att tillvarata den misstänktes och tredje mans intressen. Vad gällde frågan huruvida rätten att utnyttja överskottsinformation skulle regleras hade kommissionen inte funnit något som övertygade dem om att det behövdes någon sådan lagstiftning.

Propositionen

I proposition 1988/89:124 konstaterade regeringen att de gällande reglerna på tvångsmedelsområdet i allt väsentligt var väl avvägda. Några genomgripande förändringar föreslogs därför inte. I förslaget behölls den lagtekniska modell som fanns på tvångsmedelsområdet. Någon ny lag i enlighet med Tvångsmedelskommitténs förslag med grundläggande regler för användning av tvångsmedel borde enligt regeringen alltså inte införas.

Regeringen föreslog att en särskild s.k. proportionalitetsprincip för all tvångsmedelsanvändning skulle införas i rättegångsbalken. Regeln innebar att ett tvångsmedel fick användas bara om det skäl som talade för att åtgärden vidtogs uppvägde det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebar för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

I fråga om telefonavlyssning och liknande tvångsmedel föreslogs en saklig och terminologisk anpassning till den nya tekniken på teleområdet. Enligt förslaget skulle termen hemlig teleavlyssning användas i stället för avlyssning och annan upptagning av meddelanden som gick över det allmänna telenätet. Dessutom föreslogs att begreppen telemeddelande och teleanläggning skulle införas. Förutom avlyssning av telefonsamtal skulle därmed tvångsmedlet kunna användas också för upptagning av annan telekommunikation än muntlig sådan, såsom telex, telefax, och datakommunikation. Termen hemlig teleövervakning föreslogs användas för bl.a. kontroll av vilka samtal som ringts till eller från en viss telefon.

För hemlig teleavlyssning föreslogs gälla samma grundläggande regler som redan gällde för telefonavlyssning. På några punkter föreslogs dock ändringar. Hemlig teleavlyssning skulle kunna tillåtas i fråga om försök, förberedelse och stämpling till sådana brott som redan grundade rätt till avlyssning, alltså brott med ett straffminimum på två års fängelse. Vidare föreslogs att hemlig teleavlyssning uttryckligen skulle förbjudas när det gällde samtal och andra meddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare. En enhetlig längsta tid för tillstånd till avlyssning – en månad – föreslogs gälla.

Regeringen föreslog också att regler om hemlig teleövervakning skulle införas i 27 kap. RB efter mönster av reglerna om telefonövervakning i 1952 års lag. Förutsättningarna för hemlig teleövervakning skulle i huvudsak överensstämja med dem för hemlig teleavlyssning. Hemlig teleövervakning skulle dock kunna tillgripas även vid misstanke om mindre grova brott än som föreslogs gälla för hemlig teleavlyssning. Sålunda skulle hemlig teleövervakning få användas även vid brott med ett straffminimum på sex månader och vid narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan.

I propositionen togs också upp vissa andra frågor på tvångsmedelsområdet där regeringens bedömning var att någon lagreglering inte behövdes. Några möjligheter att som straffprocessuella tvångsmedel använda avlyssning med dold mikrofon (s.k. buggning) och övervakning med dold fjärrstyrd kamera borde

inte införas. Inte heller föreslogs en lagreglering av frågan om de brottsutredande organens rätt att utnyttja s.k. överskottsinformation. Regeringen ställde sig också avvisande till ett system med offentligt ombud eller god man för den misstänkte vid prövning av tvångsmedelsfrågor. Inte heller ville regeringen – utöver vad som redan gällde enligt bl.a. 1952 års lag – införa någon möjlighet för åklagaren att interimistiskt besluta om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Föredragande statsrådet anförde härvid att skyddet mot missbruk av tvångsmedel till stor del låg däri att den som drabbas själv är eller snart blir medveten om åtgärden och har möjlighet att få den prövad av domstol, överordnad myndighet, JK eller JO (a. prop. s. 51 f.). Användningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning omöjliggör en sådan bevakning från medborgarnas sida. Av samma skäl blir den kontroll som den allmänna opinionen kan utöva illusorisk. Mot denna bakgrund framstod det enligt föredragande statsrådets som särskilt angeläget att eftersträva att beslut fattas av ett organ som är så fristående från förundersökningen som möjligt. Enligt hennes mening borde därför domstolskontrollen behållas över sådana åtgärder som innefattas i hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Av det nu sagda följde också att möjligheten till interimistiska beslut av annan än domstol endast borde vara en utväg i särskilt kritiska lägen.

I propositionen berördes också frågan om att utvidga möjligheterna till avlyssning att omfatta också den telefon *till* vilken den misstänkte kunde förväntas ringa. Föredragande statsrådet ville inte förorda någon sådan ändring med hänsyn till att risken för att för brottsutredningen helt ovidkommande personer utsattes för avlyssning skulle öka avsevärt med en sådan ordning.

Riksdagen antog förslagen i propositionen. De nya reglerna trädde kraft den 1 september 1989.

Sammanfattningsvis infördes följande ändringar i rättegångsbalken genom riksdagens beslut:

- Proportionalitetsprincipen för all tvångsmedelsanvändning i brottmål kom till uttryck i lagtexten.
- En saklig och terminologisk anpassning till den nya tekniken på området gjordes beträffande den hemliga telekontrollen.
- Användningsområdet för hemlig teleavlyssning utvidgades till att också avse s.k. förbrott till de brott som grundade rätt till

- avlyssning, dvs. brott med ett straffminimum på minst två års fängelse.
- Hemlig teleavlyssning förbjöds uttryckligen när det gällde samtal och andra meddelanden mellan den misstänkte och hans försvarare.
 - En enhetlig längsta tid – en månad – för tillstånd till avlyssning infördes.
 - Regler om hemlig teleövervakning infördes i rättegångsbalken. Tvångsmedlet utvidgades till att inte enbart omfatta vissa allmänfarliga brott och brott mot rikets säkerhet, utan kunde avse brott med ett minimistraff om sex månaders fängelse och narkotikabrott med enbart fängelse i straffskalan.

28.4.3 Lagstiftningsarbete under 1990-talet

Proposition 1992/93:200 om telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket m.m.

Bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och teleövervakning i rättegångsbalken anpassades år 1993 till den nya telelagen (1993:597), som innebar att telemarknaden öppnades för flera operatörer. Rättegångsbalken anpassades på så sätt att begränsningen till telemeddelanden som befordras av Televerket ersattes av en begränsning till telemeddelanden som befordrats via allmänt tillgängliga telenät. Vidare infördes en bestämmelse rörande verkställighet av sådana åtgärder (prop. 1992/93:200, bet. 1992/93:TU30).

Proposition 1994/95:227 Hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning

I proposition 1994/95:227 föreslogs en mer långtgående anpassning av reglerna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till den tekniska utvecklingen på teleområdet och till förändringarna på telemarknaden. Till grund för förslagen låg Datastraffrättsutredningens betänkande *Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m.* (SOU 1992:110) i de delar som rörde hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning.

Enligt regeringens förslag skulle anpassningen ske bl.a. genom att den gällande begränsningen till viss *teleanläggning* ersattes av en begränsning till en viss *teleadress*. Det ansågs inte möjligt att reglera tillämpningsområdet för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast genom att låta åtgärden avse telemeddelanden med viss anknytning till den misstänkte (a. prop. s 20 f.). Inte minst från integritetssynpunkt bedömdes det nödvändigt att en bestämmelse om vad som får avlyssnas och övervakas var så utformad att domstolen kunde ta ställning till den konkreta åtgärd som avsågs vid tillståndsgivningen. Framför allt var det dock ett oeftergivligt krav att en beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning kunde konkretiseras. I annat fall blev beslutet inte praktiskt verkställbart. Genom att knyta bestämmelserna om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till en viss teleadress undvek man enligt regeringen de begränsningar som följde med de gällande bestämmelserna om att åtgärden endast fick avse viss anläggning. Samtidigt uppnådde man de krav på konkretion som fordrades, dels från integritetssynpunkt, dels för att rättens beslut skulle bli verkställbart i praktiken. Genom att inte uttömmande ange vilka identifieringsmöjligheter som fick användas kunde tvångsmedlen tillämpas oberoende av om det var fråga om en traditionell fysisk avgränsning, t.ex. en viss ledning till en viss byggnad med en viss telefonapparat, eller om IT-användningen hade skapat nya möjligheter till identifiering av vissa telemeddelanden.

I detta sammanhang tog regeringen också upp frågan om en telefon *till* vilken man med säkerhet visste att den misstänkte brukade ringa skulle kunna få avlyssnas. Regeringen ansåg att de invändningar som framförts i samband med 1988/89 års lagstiftningsärende alltjämt var giltiga och framhöll att en grundläggande tanke vid regleringen av hemlig teleavlyssning och teleövervakning även i fortsättningen borde vara att åtgärden endast fick avse den som var skäligen misstänkt för brott.

Regeringen föreslog också att den gällande begränsningen enligt vilken hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning endast fick avse allmänt tillgängliga telenät skulle ersättas av en föreskrift som undantog telemeddelanden som endast befordrades inom ett telenät, som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt fick anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt. I tillstånden till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle särskilt anges om åtgärden fick verkställas utanför allmänt tillgängliga telenät.

Riksdagen antog regeringens förslag. Ändringarna i rättegångsbalken trädde i kraft den 1 januari 1996.

Lagen om hemlig kameraövervakning införs år 1996

Den 1 februari 1996 trädde lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning i kraft (prop. 1995/96:85, bet. 1995/96:JuU11). Härigenom infördes ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel som innebär att polisen under vissa förutsättningar hade möjlighet att bedriva spaning mot personer genom att använda dolda fjärrmanövrerade övervakningskameror. Reglerna anslöt nära till bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning. Till grund för den nya lagen låg betänkandet *Polisens användning av övervakningskameror vid förundersökning* (SOU 1995:66). Lagen gavs en begränsad giltighetstid. Denna har förlängts vid flera tillfällen och beslutades senast att gälla t.o.m. utgången av år 2007.

Vid samma tillfälle infördes också bestämmelser i 1952 års tvångsmedelslag om att hemlig kameraövervakning skulle kunna användas i de brottmål som omfattades av lagen.

Polisens användning av kameraövervakning reglerades tidigare av den generellt gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m. (numera ersatt av lagen [1998:150] om allmän kameraövervakning). Detta innebär att lagens krav på tillstånd och upplysningsplikt gällde även för polisens verksamhet. Polisens användning av kamera vid automatisk hastighetsövervakning var dock undantagen från både tillstånds- och upplysningsplikt. Länsstyrelsen kunde också medge undantag från upplysningsplikten om det fanns synnerliga skäl till det. I praxis hade denna möjlighet till undantag tolkats restriktivt (a. prop. s. 19 f.). Detta innebär att polisen, vars användning av övervakningskameror präglades av att dessa i många fall måste vara hemliga för att fylla sin funktion, huvudsakligen var hänvisad till att använda handmanövrerade TV-kameror. Denna metod, som var – och alltjämt är – helt oreglerad, var förenad med en rad olägenheter, bl.a. kunde den bli alltför resurskrävande i fråga om personal. Regeringen ansåg att en rätt att använda dolda övervakningskameror skulle innebära att polisen kunde dels utföra spaningsuppgifter mot mål där detta dittills inte hade varit möjligt, dels utföra en effektivare spaning med större precision samtidigt som polisen kunde frigöra spaningspersonal för andra insatser.

Riksdagen antog förslagen till en ny lag om hemlig kameraövervakning och till ändringar i 1952 års tvångsmedelslag.

28.4.4 Lagstiftningsarbete under 2000-talet

Lagrådsremissen ”Hemlig avlyssning”

Remissens lagförslag

Regeringen överlämnade i april 2000 lagrådsremissen *Hemlig avlyssning* till Lagrådet (dnr Ju98/1450).

Regeringen beslutade den 6 april 2000 lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* (Ju98/1450). I lagrådsremissen lämnade regeringen förslag till en ny lag om hemlig avlyssning och till ändringar i reglerna rörande tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning. Förslagen överensstämde i sina huvuddrag med Buggningsutredningens förslag i betänkandet *Om buggning och andra hemliga tvångsmedel* (SOU 1998:46), men avvek i några viktiga hänseenden från detta.

När det gällde det nya tvångsmedlet *hemlig avlyssning* föreslog regeringen ett utvidgat tillämpningsområde i förhållande till utredningens förslag på så sätt att man ville införa en s.k. straffvärdeventil, som innebar att tvångsmedlet skulle kunna användas även om minimistraffet för brottet var lägre än fyra års fängelse, om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att det enskilda brottets straffvärde var fängelse i minst fyra år. Däremot föreslog regeringen en inskränkning i tvångsmedelsanvändningen när det gällde sambandet mellan den misstänkte och den plats som avlyssningen skulle avse. Det skulle fordras särskild anledning att anta att den misstänkte skulle komma att uppehålla sig på platsen. Regeringen föreslog också fler undantag för vissa platser och samtal än vad utredningen föreslagit; buggning skulle dock kunna ske under längre tid. I stället för två veckor ansåg regeringen sålunda att tillstånd kunde ges för en tid av en månad.

Beträffande *hemlig kameraövervakning* föreslog regeringen att samma skärpta krav skulle gälla som vid hemlig avlyssning i fråga om sambandet mellan den plats som övervakningen skulle avse och den misstänkte. I likhet med utredningen föreslog regeringen att hemlig kameraövervakning skulle få användas även om det inte fanns en person som var skäligen misstänkt för det aktuella brottet. Till skillnad från utredningen ansåg regeringen dock att en sådan

åtgärd måste vara av synnerlig vikt för utredningen. Regeringen ville inte genomföra utredningens förslag att sänka ministraffnivån för hemlig kameraövervakning till ett år. I stället föreslog regeringen att en s.k. straffvärdeventil skulle införas av innebörd att tvångsmedlet fick användas även om minimistrafvet för det misstänkta brottet var lägre än vad som förutsattes enligt huvudreglerna, dvs. två år, om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att brottets straffvärde var fängelse i två år.

I fråga om *hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning* föreslog regeringen i likhet med utredningen ett utvidgat tillämpningsområde på så sätt att dessa tvångsmedel skulle få avse inte bara den misstänktes egen teleadress utan även en teleadress som denne kunde komma att ringa till eller på annat sätt kontakta. Emellertid föreslog regeringen ett starkare krav – ”synnerlig anledning att anta” – på kopplingen mellan den misstänkte och teleadressen i fråga. Regeringen föreslog också ett förbud mot att avlyssna sådana samtal där någon yttrar sig som inte skulle få höras som vittne på grund av förbudet i 36 kap. 5 § RB. Utredningen hade inte berört denna fråga. Regeringen gick inte vidare med utredningens förslag att sänka minimistaffnivån vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning till fängelse i ett år. I stället föreslog regeringen att en s.k. straffvärdeventil skulle införas av innebörd att tvångsmedlet i fråga fick användas även om minimistaffvärdet var lägre än vad som förutsattes enligt huvudreglerna, om det med hänsyn till omständigheterna kunde antas att brottets straffvärde uppgick till samma straffnivå, dvs. för hemlig teleavlyssning två års fängelse och för hemlig teleövervakning sex månaders fängelse.

När det gällde de *offentliga ombuden* ansåg regeringen till skillnad från utredningen att ombudet inte särskilt skulle företräda den misstänktes intressen utan enskildas intressen och integritetsintressen i allmänhet.

Regeringen ansåg att utredningens förslag om *interimistisk beslutanderätt* för åklagare inte borde genomföras. Härvid framhöll regeringen att de aktuella tvångsmedlen borde omgärdas av särskilda rättssäkerhetsgarantier (a.a. s. 94). En sådan garanti utgjordes av den obligatoriska domstolsprövningen. Avsteg därifrån borde endast få ske om det kunde antas att syftet med regleringen inte annars kunde uppnås. Enligt regeringen hade det inte framkommit sådana starka skäl som krävdes för att införa ett system där integritetskänsliga hemliga tvångsmedel som följer rättegångsbalkens regler får verkställas utan rättens tillstånd.

När det gällde utredningens förslag beträffande reglering av andra former av hemlig inspelning och avlyssning – ”annan teknisk avlyssning” – ansåg regeringen att man inte nu borde införa någon sådan reglering. Enligt regeringen var inte utredningens förslag sådant att det utan ytterligare utredning kunde läggas till grund för lagstiftning. En lagreglering fordrade betydligt fylligare underlag.

Till skillnad från utredningen föreslog regeringen inte att 1952 års tvångsmedelslag skulle permanentas genom att reglerna fördes in i en ny lag. Däremot föreslog regeringen en förlängd giltighetstid för lagen.

Lagrådet

Lagrådet avlämnade den 9 maj 2000 ett yttrande över lagförslagen i lagrådsremissen (se prop. 2002/03:74 s. 91 f.). När det gällde förslaget om ett nytt hemligt tvångsmedel – buggning – konstaterade Lagrådet att hemliga straffprocessuella tvångsmedel inte i sig är stridande mot det integritetsskydd som finns i 2 kap. 6 § RF eller artikel 8 i Europakonventionen. Detta fick anses gälla också buggning. Huruvida lagstiftning härom var godtagbar eller inte fick bedömas vid en avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och integritetsskyddsintresset.

Lagrådet konstaterade att lagrådsremissen byggde på att behovet av möjligheter till buggning hade ökat. Det underlag som presenterades i remissen för denna ståndpunkt var dock inte särskilt omfattande. Enligt Lagrådet var det svårt att avgöra om behovet av buggning egentligen hade ökat på grundval av det material som Lagrådet hade tillgång till. Lagrådet framhöll att effektiviteten och det praktiska värdet av buggning spelar en stor roll vid bedömningen av om det föreligger ett behov av ett nytt tvångsmedel. Vid den kartläggning som Buggningsutredningen gjorde av behovet av buggning framgick att det var i situationer där det gällde att förebygga brott som buggningen skulle ha störst värde. I Danmark hade det visat sig att buggning var mycket effektivt och den danska polisen ansåg att möjligheten till hemlig avlyssning var en nödvändighet i kampen mot mc-kriminaliteten. Av remissen framgick emellertid inte om buggning i Danmark hade ett vidare tillämpningsområde än som nu föreslogs, dvs. även omfattade det som enligt svensk rätt utgjorde spaning. Mot bakgrund av det anförda

kunde enligt Lagrådet värdet av buggning med det föreslagna användningsområdet därför inte anses klarlagt.

Lagrådet ansåg att det föreliggande materialet inte heller tillät några säkra slutsatser i frågan om buggning var ett tvångsmedel som var effektivt så till vida att andelen uppklarade grova brott skulle öka i sådan grad att det uppvägde det integritetsintrång som buggning otvivelaktigt medförde. Vidare fanns det i remissen ingen mera övergripande diskussion av hur den tekniska utvecklingen i allmänhet påverkade möjligheterna att lagföra brottslingar.

Sammanfattningvis ansåg Lagrådet att det inte på föreliggande material hade möjlighet att bedöma behovet av det nya tvångsmedlet.

När det gällde tillämpningsområdet för det nya tvångsmedlet hade Lagrådet i huvudsak ingen erinran mot förslaget. Det var emellertid viktigt att detta område var klart avgränsat. Viss tvekan kunde finnas beträffande den s.k. straffvärdeventilen, som medgav buggning vid brott som kunde antas ha ett straffvärde av fängelse i minst fyra år. Nackdelen med straffvärderegeln var att ett brotts straffvärde skulle prövas med hänsyn till en rad faktorer varav bara en del torde vara kända för de instanser som skulle bedöma dem i tvångsmedelsärendet.

Det borde enligt Lagrådet ställas högre krav på buggnings betydelse för en brottsutredning än vad som gäller för de andra tvångsmedlen, eftersom buggning utgör ett mer långtgående integritetsintrång. Det syntes också vara ett problem att flera alternativa tvångsmedel kunde stå till buds med hänsyn till att vart och ett av dem kunde ha samma avgörande vikt från utredningssynpunkt. Lagrådet ansåg därför att kravet på ”synnerlig vikt för utredningen” borde ersättas med ett mer preciserat uttryckssätt som angav när buggning skulle få tillgripas. Därvid borde även motsvarande fråga beträffande övriga hemliga tvångsmedel övervägas. Av rekvisiten för dessa borde framgå hur tvångsmedlen skulle graderas med hänsyn till hur stort integritetsintrång de medförde så att rekvisiten gavs olika styrka även i annat avseende än brottslighetens grovhet.

Lagrådet delade uppfattningen i lagrådsremissen att domstolsprövning alltid skulle ske av frågor om hemlig avlyssning. Emellertid ville Lagrådet – med tanke på det integritetsintrång som hemlig avlyssning innebär – väcka frågan om inte sakens betydelse var sådan att ärenden borde prövas av fler domare än en. I vart fall borde i lagen föreskrivas att ärendena fick prövas endast av ordinarie domare.

En svaghet med föreslagna systemet med offentliga ombud som rättssäkerhetsgaranti var enligt Lagrådet att det var regeringen som skulle utse dessa. Det var önskvärt att någon annan instans än regeringen eller någon av dess myndigheter utsåg de offentliga ombuden. Dessutom borde Advokatsamfundets och Tjänsteförslagsnämndens roll i sammanhanget lagfästas. Lagrådet ansåg vidare att det offentliga ombudet med förslaget blev ett slags integritetsombudsman. Mot den bakgrunden kunde frågan ställas om inte de offentliga ombuden egentligen utgjorde en form av offentliga funktionärer och enskilda parter eller motsvarande. En annan svaghet med systemet med offentliga ombud var enligt Lagrådet att de kunde ha svårt att företräda de enskildas rätt. Ombudet i det enskilda ärendet fick antas regelmässigt sakna tillgång till annan information i fallet än den som åklagaren presenterade. Man kunde fråga sig om ordningen med ett offentligt ombud i tvångsmedelsärendet egentligen hade större betydelse än t.ex. en prövning med flera domare i rätten.

Enligt Lagrådet var frågan om behandlingen av s.k. överskottsinformation mycket viktig vid diskussion om buggning. Det kunde tyckas tilltalande att, i enlighet med förslaget, överskottsinformation som förelåg i form av upptagningar och uppteckningar från buggning skulle förstöras så snart de granskats. Att en upptagning eller uppteckning vid buggning aldrig skulle få utnyttjas för utredning av ett annat brott än det som föranlett avlyssningen kunde också förefalla väl långtgående. Lagrådet ansåg att det å andra sidan var en stor brist att förslaget saknade en lagreglering av användningen av överskottsinformation i annan form än en upptagning eller uppteckning. Effektivitetsskäl kunde visserligen åberopas för att polis eller åklagare inte skulle vara förhindrade att använda överskottsinformation vid utredning av brott. Rättssäkerhetsskäl talade emellertid i motsatt riktning. Lagrådet framhöll också att en lagreglering av hanteringen av överskottsinformation utöver den som föreslogs i remissen kunde vara ett krav enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Vidare framhöll Lagrådet att åtskilliga av de synpunkter som nu framförts hade bäring också på förslagen beträffande de övriga hemliga tvångsmedlen. Lagrådet ville särskilt anmärka att den föreslagna straffvärdesregeln i 27 kap. 19 § tredje stycket 4 RB framstod som tvivelaktig eftersom den innebar att hemlig teleövervakning kunde användas som tvångsmedel vid många brott som kunde leda till en icke frihetsberövande påföljd.

En samlad bedömning av förslagen i remissen ledde Lagrådet till följande uppfattning. Hemlig avlyssning borde kunna godtas som nytt straffprocessuellt tvångsmedel med väsentligen det föreslagna tillämpningsområdet, om behovet var reellt och starkt. En förutsättning var dock att tvångsmedelsanvändningen var förenad med tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. Lagrådet hade pekat på svagheter i remissförslaget bl.a. såvitt gällde systemet med offentliga ombud. Den stora bristen i förslaget var avsaknaden av en utförligare reglering angående behandlingen av överskottsinformation. Lagrådet var inte övertygat om att den föreslagna ordningen var helt förenlig med artikel 8 i Europakonventionen. Lagrådet ansåg därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste övervägas hur rättssäkerhetsgarantierna skulle förstärkas. Särskilt ville Lagrådet framhålla att frågan om användning av överskottsinformation måste lösas. Detta var en förutsättning för att en lagstiftning om buggning skulle kunna godtas.

Lagrådet tillade att det var angeläget att det gjordes en samlad översyn av de straffprocessuella tvångsmedlen i belysning av teknikutvecklingen, som kännetecknades av att olika kommunikationsformer som dittills varit åtskilda smälte ihop inom informationstekniken. På det straffprocessuella området kunde det ta sig uttryck i att gränsdragningen mellan olika tvångsmedel blev oklarare. När det gällde användningen av andra hemliga metoder för teknisk avlyssning och övervakning, t.ex. användning av kroppsmikrofoner och pejling, var Lagrådets uppfattning att detta kunde komma i konflikt med artikel 8 i Europakonventionen om tvångsmedlen inte var lagreglerade här. En sådan översyn av de straffprocessuella tvångsmedlen som Lagrådet förordade borde kunna omfatta också denna fråga. I avvaktan på eventuellt kommande lagstiftning måste polis och åklagare i varje särskilt fall överväga om metoderna kunde användas utan att artikel 8 trädde för när.

Propositionen 2002/03:74 Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering

Efter Lagrådets yttrande över lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* gav regeringen en utredare i uppdrag att utarbeta ett förslag till en reglering av användning av sådan överskottsinformation som kommer fram vid bruk av hemliga tvångsmedel. Förslaget att avskaffa möjligheterna att inhämta uppgifter om telemeddelanden

direkt från teleoperatören enligt regler i sekretesslagen och telelagen skulle komma att ses över inom ramen för en kommande översyn av vissa frågor rörande teleoperatörers anpassningskyldighet m.m. Frågan om polisens användning av s.k. kropps-mikrofoner, pejlingsutrustning och liknande skulle tas upp av Beredningen för rättsväsendet utveckling (BRU). Förslagen om en permanentning av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning skulle bli föremål för ytterligare överväganden innan regeringen på nytt tog ställning till detta. Övriga förslag som lämnades i lagrådsremissen *Hemlig avlyssning m.m.* behandlades i proposition 2002/03:74.

I proposition 2002/03:74 föreslog regeringen ett system med *offentliga ombud* i ärenden om hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning. Till skillnad från vad som angavs i lagrådsremissen ansåg regeringen att detta system inte nu skulle omfatta tvångsmedlet hemlig teleövervakning. Skälet till detta var att frågan om att avskaffa möjligheten att inhämta teleövervakningsuppgifter direkt från teleoperatör skulle ses över (a. prop. s. 24).

Beträffande hemlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning föreslog regeringen en *straffvärdeventil* i enlighet med förslaget i lagrådsremissen. Något sådant förslag lämnades dock inte beträffande hemlig teleövervakning. I fråga om detta tvångsmedel föreslog regeringen i stället ett utvidgat tillämpningsområde genom att åtgärden skulle få användas även vid barnpornografibrott och dataintrång. Tillämpningsområdet föreslogs också bli utvidgat till att omfatta förbrott till brott för vilket det är föreskrivet fängelse i minst sex månader.

I enlighet med lagrådsremissen föreslogs att hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle få ske av *teleadresser som det fanns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kontaktar*. Dessa tvångsmedel föreslogs även få omfatta redan befordrade meddelanden. Beträffande hemlig kameraövervakning föreslog regeringen *undantag från kravet på att det skulle finnas en skäligen misstänkt* för brottet. Detta tvångsmedel skulle därmed få användas för att övervaka en brottsplats eller dess nära omgivningar i syfte att fastställa vem som skäligen kunde misstänkas för brottet.

Liksom i lagrådsremissen tog regeringen upp frågan om *interimistisk beslutanderätt* för åklagaren i ärenden om hemliga tvångsmedel. Inte heller nu ansåg regeringen att någon sådan möjlighet borde införas.

Riksdagen antog regeringens lagförslag (bet. 2003/04:JuU2). Lagändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2004.

Lagreglering av användning av överskottsinformation

På grundval av förslagen i departementspromemorian Överskottsinformation (Ds 2003:13) överlämnade regeringen proposition 2004/05:143 *Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.* till riksdagen. I propositionen föreslogs en reglering av de brottsbekämpande myndigheternas utnyttjande av överskottsinformation som kommer fram vid användning av hemliga tvångsmedel. Förslaget innebar att överskottsinformation om ett annat brott än det som låg till grund för beslutet om det hemliga tvångsmedlet normalt skulle få användas för att utreda det brottet.

Beträffande överskottsinformation om mindre allvarliga brott delade regeringen uppfattningen i promemorian att det skulle finnas en viss begränsning i möjligheterna att utnyttja överskottsinformation. Enligt regeringen borde begränsningen dock inte, som föreslagits i promemorian, knytas till möjligheterna att använda sådan information som bevis, utan till möjligheterna att inleda förundersökning. Regeringen föreslog sålunda att en förundersökning om ett mindre allvarligt brott skulle få inledas på grund av överskottsinformation endast om fängelse i ett år eller däröver var föreskrivet för brottet. Dessutom skulle krävas att det kunde antas att brottet inte föranledde endast böter. En förundersökning på grund av överskottsinformation skulle också få inledas om det fanns särskilda skäl. Till skillnad från vad som var fallet i promemorian föreslog regeringen inte någon inskränkning i möjligheterna att använda överskottsinformation som är av sådant förtroligt slag som avses i 36 kap. 5 § RB (dock kan noteras att hemlig telefonavlyssning inte är tillåten beträffande samtal mellan den misstänkte och hans försvarare, jfr 27 kap. 22 § RB).

Ett annat förslag i propositionen var att överskottsinformation som innehöll uppgifter om förestående brott skulle få användas för att förhindra brott. Bestämmelserna om överskottsinformation borde enligt regeringen föras in i en ny paragraf, 23 a §, i 27 kap. RB.

Därutöver innehöll propositionen förslag till ändringar i bestämmelserna om hur man skall förfara med upptagningar och

uppteckningar som härrör från hemlig tvångsmedelsanvändning. Det föreslogs att även uppgifter som är av betydelse för att förhindra förestående brott skulle få bevaras så länge de behövdes för att förhindra brott. Vidare föreslogs att bestämmelserna i rättegångsbalken om förfarandet rörande upptagningar och uppteckningar inte skulle hindra att de brottsutredande myndigheterna behandlar uppgifter från upptagningar och uppteckningar i enlighet med vad som är särskilt föreskrivet i lag, t.ex. i polisdatalagen (1988:622).

Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2004/05:JuU28). Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2005.

Proposition 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Propositionen

I proposition 2005/06:177 föreslog regeringen att de brottsbekämpande myndigheterna genom en särskild lag ges möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Till grund för förslagen låg departementspromemorian *Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet* (Ds 2005:21) samt en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria med förslag till reglering av överskottsinformation.

Tillstånd till tvångsmedelsanvändning skall enligt förslaget kunna meddelas, om det med hänsyn till omständigheterna finns anledning att anta att en person kommer att utöva allvarlig brottslig verksamhet som innefattar en i lagen särskilt angiven gärning. De gärningar som särskilt anges i förslaget till lag är vissa högmålsbrott, brott mot rikets säkerhet, allmänfarliga brott och terroristbrott, dvs. den brottslighet som Säkerhetspolisen har att bekämpa. I lagen anges också vissa andra brott som den öppna polisen skall bekämpa, bl.a. mord, grov misshandel och människorov. För att de aktuella tvångsmedlen skall få användas för att förhindra även dessa brott krävs enligt förslaget att det finns anledning att anta att avsikten med brottet är att förmå offentliga organ eller den som yrkesmässigt bedriver nyhetsförmedling eller annan journalistisk att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd eller att hämnas en åtgärd.

För användningen av tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott föreslås samma ordning gälla som för användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning, dvs. krav på att domstol lämnar tillstånd, att offentliga ombud deltar i tillståndsärendena samt att tiden för tillstånd inte får överstiga en månad. Vidare skall åtgärden vara av synnerlig vikt för att förhindra den brottsliga verksamheten i fråga samt proportionalitetsprincipen skall iakttas. Förslaget innehåller också särskilda regler för användning av överskottsinformation samt för hantering av upptagningar och uppteckningar som gjorts vid användningen av tvångsmedlen. Sistnämnda regler tar sikte på inom vilken tid upptagningar m.m. skall granskas och när de skall förstöras. Uppgifter i upptagningar och uppteckningar föreslås dock få behandlas under längre tid om detta medges i annan lag, t.ex. i polisdatalagen (1998:622).

I propositionen angav regeringen att den avser att förstärka granskningen av hemliga tvångsmedel.

Den nya lagen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2006.

Lagrådet anförde i ett yttrande över den lagrådsremiss som låg till grund för proposition 2005/06:177 att syftet med de föreslagna bestämmelserna inte är att beivra utan att förebygga brott. Utvidningen av tvångsmedlens användningsområde måste enligt Lagrådet anses vara av stor principiell betydelse, eftersom den innebär att en person kan bli föremål för integritetskränkande åtgärder på grund av antaganden om avsikter som inte manifesterat sig ens i försöks- eller förberedelsebrott.

Vidare framhöll Lagrådet att eftersom de aktuella tvångsmedlen innefattar väsentliga intrång i enskilda människors respekt för sitt privatliv och sin korrespondens, måste det, för att deras användning skall kunna godtas, föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, och tillämpningsområdet får inte heller bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet. Dessutom måste bestämmelserna ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Slutligen bör användningen av tvångsmedlen i preventivt syfte kringgärdas av betryggande procedurregler.

Lagrådet anförde att det i remissen särskilt framhölls att Säkerhetspolisen hade behov av att använda de aktuella tvångsmedlen i preventivt syfte när det gäller att bekämpa brott som terrorism, spionage och författningshotande verksamhet. I remissen anfördes därutöver att det också fanns behov för den öppna polisen att

använda liknande metoder i fråga om viss systemhotande brottslighet. Lagrådet hade tagit del av den tämligen utförliga motivering som ingick i departementspromemorian Ds 2005:21 och ansåg sig på grund därav böra godta att det finns ett behov, vilket dock måste avvägas mot de integritetsaspekter som användningen av tvångsmedlen för med sig.

Enligt Lagrådet behandlades frågan om de föreslagna åtgärderna är förenliga med artikel 8 i Europakonventionen på ett mycket summariskt sätt. Frågan huruvida rätten enligt artikel 13 i konventionen till ett effektivt rättsmedel är tillgodosedd berördes inte alls, trots att det i detta hänseende kan uppkomma särskilda problem med hänsyn till att den som utsatts för tvångsmedlen enligt de föreslagna bestämmelserna normalt inte får någon underrättelse om det intrång han utsatts för (jfr Europadomstolens dom den 6 september 1978 i målet *Klass m.fl. mot Förbundsrepubliken Tyskland*). Lagrådet ansåg detta utgöra en brist i underlaget för den föreslagna lagstiftningen.

När det gällde frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen var tillgodosett anförde regeringen att den föreslagna ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och JK samt den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, fick anses tillgodose de krav som ställts i artikel 13 i Europakonventionen. Trots denna slutsats fanns det enligt regeringen goda skäl att införa en underrättelseskyldighet vid bl.a. det slag av tvångsmedelsanvändning som behandlades i propositionen.

Riksdagsbehandlingen

Vid riksdagsbehandlingen beredde justitieutskottet konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen. I sitt yttrande (yttr. 2005/06:KU6y) hänvisade konstitutionsutskottet till vad Lagrådet anförde om att de behandlade tvångsmedlen innefattade väsentliga intrång i enskilda människors rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens och att det måste föreligga ett så starkt behov att det är proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, att tillämpningsområdet inte får bli större än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet, att bestämmelsen borde ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras samt att använd-

ningen av tvångsmedlen i preventivt syfte kringgärdas av betryggande procedurregler. Utskottet hade ingen annan uppfattning än Lagrådet i dessa hänseenden.

Vidare noterade utskottet att regeringen i propositionen aviserat åtgärder i form av införandet av en underrättseskyldighet vid bl.a. den aktuella användningen av samt att granskningen av tvångsmedelsanvändningen skulle förstärkas. Dessa frågor skulle dock inte vara lösta vid den tidpunkt då lagen föreslogs träda i kraft. Utskottet såg detta som en besvärande brist. En fråga som aktualiserades var därför om brådskan med att införa de föreslagna åtgärderna var så stor att inte en lösning kunde avvaktas.

Justitieukskottet tillstyrkte lagförslagen i proposition 2005/06:177 (bet. 2005/06:JuU30).

I samband med riksdagsdebatten om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott den 31 maj 2006 beslutade riksdagen med stöd av 2 kap. 12 § tredje stycket RF att det i justitieukskottets betänkande framlagda lagförslaget skall vila i minst tolv månader.

Proposition 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning

Propositionen

Inom Justitiedepartementet utarbetades promemorian *Hemlig rumsavlyssning* (dnr Ju2005/5765/Å). I promemorian föreslogs en särskild lag om hemlig rumsavlyssning som i vissa skiljde sig från den ovan nämnda lagrådsremissen från år 2000. Promemorian lades till grund för proposition 2005/06:178 *Hemlig rumsavlyssning* i vilken regeringen föreslog att det införs ett nytt hemligt tvångsmedel benämnt hemlig rumsavlyssning. Med detta avses att tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sammankomst som allmänheten inte har tillträde till i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud.

Enligt förslaget skall hemlig rumsavlyssning få användas vid förundersökning avseende brott som har ett ministraff om fängelse i minst fyra år. Härvid omfattas bl.a. terroristbrott, mord, dråp, människorov som inte är mindre grovt brott, grovt rån, grov mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse som utgör grovt brott. Regeringen föreslog att en s.k. straffvärdeventil också skulle införas som innebär att hemlig rumsavlyssning får användas också i fråga

om vissa andra särskilt angivna brott, t.ex. grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, om det kan antas att det aktuella brottets straffvärde överstiger fyra års fängelse.

Hemlig avlyssning föreslogs få avse endast en plats där det finns särskild anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig. Det skall vara tillåtet att avlyssna andra bostäder än den misstänktes egen bostad. I sådant fall krävs dock att det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att uppehålla sig där. Enligt förslaget skall det vara förbjudet att avlyssna lokaler som har anknytning till det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB, dvs. sjukvårdslokaler, lokaler som används av massmedieföretag, advokatkontor och biktrum eller annan plats för enskild själavård. I fråga om lokaler som används av massmedieföretag är dock förbjudet inte absolut. Om det finns synnerlig anledning att anta att sådan plats eller ett sådant utrymme används för brott som får medföra hemlig rumsavlyssning, får hemlig rumsavlyssning ske även där. Hemlig rumsavlyssning föreslås inte få avse samtal eller annat tal där någon yttrar sig, som på grund av bestämmelserna i 36 kap. 5 § andra – sjuätte styckena RB, inte skulle ha kunnat höras som vittne om det som har sagt eller på annat sätt framkommit. Det innebär att bl.a. samtal mellan försvare och den misstänkte samt bikt och enskild själavård inte får avlyssnas.

För hemlig rumsavlyssning föreslogs samma ordning gälla som för användning av de andra hemliga tvångsmedlen, dvs. krav på att domstol lämnar tillstånd, att offentliga ombud deltar i tillståndsärendena samt att tiden för tillstånd inte får överstiga en månad. Vidare skall åtgärden vara av synnerlig vikt för brottsutredningen i fråga samt proportionalitetsprincipen skall iakttas. Särskilda regler föreslogs beträffande användning av överskottsinformation samt för hantering av upptagningar och uppteckningar som gjorts vid hemlig rumsavlyssning. Sistnämnda regler tar sikte på inom vilken tid upptagningar m.m. skall granskas och när de skall förstöras. Uppgifter i upptagningar och uppteckningar föreslogs dock få behandlas under längre tid om detta medges i annan lag, t.ex. i polisdatalagen (1998:622).

Möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning föreslogs att införas genom en särskild, tidsbegränsad lag. Lagen föreslogs träda i kraft den 1 juli 2006 och gälla till och med den 30 juni 2009.

I propositionen angav regeringen att den avsåg att inom kort tillätta en utredning med uppgift att skyndsamt ta fram regler om underrättelseskyldighet i samband med användning av bl.a. hemlig

rumsavlyssning. Regeringen avsåg också att förstärka granskningen av användningen av hemliga tvångsmedel.

Lagrådet avstyrkte att lagstiftning infördes med den utformning som föreslagits i den lagrådsremiss som låg till grund för propositionen (prop. 2005/06:178 s. 192 f.). I fråga om behovet av buggning var det enligt *Lagrådet* rimligt att fästa särskild vikt vid de allvarliga terroristdåd som utförts under de senare åren och som orsakat stora förluster i människoliv och stora materiella skador. När det gällde Säkerhetspolisens verksamhet i övrigt gav enligt *Lagrådet* underlaget inte underlag för att bedöma om behovet av buggning ökat under senare år. Regeringen delade inte denna bedömning, utan ansåg att det material som Säkerhetspolisen presenterat gav ett tillräckligt underlag för att bedöma behovet i dessa delar.

Beträffande den öppna polisens verksamhet gav enligt *Lagrådet* de knapphändiga upplysningarna i remissen vissa indikationer om att den organiserade och internationaliserade brottsligheten liksom den systemhotande brottsligheten under senare år skapat tilltagande problem för polisen.

I fråga om lagens tillämpningsområde konstaterade *Lagrådet* att som skäl för att införa buggning hade anförts de behov som föreligger dels inom Säkerhetspolisens verksamhet för bekämpning av terrorism, spionage och författningshotande verksamhet, dels inom den öppna polisens verksamhet för bekämpning av organiserad brottslighet och systemhotande brottslighet. Den föreslagna lagens tillämpningsområdet var emellertid inte begränsat till att avse dessa typer av allvarlig brottslighet utan omfattade också många brott som varken utgör terrorism eller spionage eller ingår i organiserad eller systemhotande brottslighet. Om avsikten var att ge polisen ett nytt vapen för att bekämpa terrorism, organiserad brottslighet och de andra speciella typer av brott som angavs i remissen, borde detta enligt *Lagrådet* ha lett till en snävare begränsning av tillämpningsområdet. Om det däremot var fråga om att allmänt utvidga polisens möjligheter att bekämpa grova brott, var förslaget inte tillräckligt underbyggt av de motiveringar som ingick i remissen och att det inte anförts några vägande skäl för att en sådan förändring borde genomföras trots de allvarliga konsekvenser den får för skyddet av den personliga integriteten. Regeringen anförde att det framför allt var i fråga om bekämpning av grov och organiserad brottslighet som behovet av att kunna använda hemlig rumsavlyssning gjorde sig gällande. Tvångsmedlet borde dock kunna användas vid för-

undersökning också angående andra särskilt grova brott i de enstaka fall då utredningen inte kan föras framåt på annat sätt. Liksom i lagrådsremissen ansåg regeringen att huvudregeln för vid vilka brott tvångsmedlet skulle få användas därför borde utgå från att minimistrafvet skulle vara fängelse i fyra år enligt brottets straffskala.

När det gällde den personliga integriteten konstaterade Lagrådet att frågor om rättsmedel, t.ex. i form av skadeståndskrav mot staten, inte behandlades i remissen. Det enda egentliga rättsmedel som finns syntes bestå i möjligheten för det offentliga ombudet att överklaga ett beslut om buggning. Den viktiga frågan om detta – i förening med den allmänna parlamentariska kontrollen och övervakningen genom JO och JK – är tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 13 i Europakonventionen hade över huvud taget inte behandlats i remissen. Detta framstod enligt Lagrådet som en brist när det gäller en lagstiftning som innefattar långtgående inskränkningar i rätten till respekt för privatlivet och hemmet.

Lagrådet konstaterade vidare att enligt den föreslagna lagen har den som utsatts för buggning inte någon rätt att i efterhand bli underrättad om att en sådan metod kommit till användning. En sådan underrättelseskyldighet, som skulle öppna vägen för användning av rättsmedel, skulle vara av stor betydelse från rättssäkerhetsynpunkt.

Regeringen ansåg att den föreslagna ordningen med bl.a. domstolsprövning och offentliga ombud, jämte den extraordinära tillsyn som utförs av JO och JK samt den parlamentariska efterhandskontroll som utövas av riksdagen, tillgodosåg de krav som ställts i artikel 13 i Europakonventionen. Trots denna slutsats fanns det enligt regeringen goda skäl att införa en underrättelseskyldighet beträffande bl.a. hemlig rumsavlyssning.

Riksdagsbehandlingen

Vid riksdagsbehandlingen beredde justitieutskottet konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2005/06:178. I ett yttrande (yttr. 2005/06:KU5y) hänvisade konstitutionsutskottet till vad Lagrådet anfört om att det måste krävas mycket starka skäl och att tillämpningsområdet inte får vara mer vidsträckt än som klart motiveras av behovet för att ett så ingripande tvångsmedel som hemlig rumsavlyssning skall införas. Utskottet hade härvid

ingen annan uppfattning. Vidare konstaterade utskottet att regeringen i propositionen, till skillnad från i lagrådsremissen, hade aviserat att en underrättelseskyldighet skulle införas för att kunna ge människor som avlyssnats tillgång till ett effektivt rättsmedel. En översyn skulle också omfatta systemet med offentliga ombud. Utskottet såg det emellertid som en besvärande brist att dessa frågor inte skulle vara lösta vid den tidpunkt då lagstiftningen föreslogs träda i kraft. En fråga som aktualiserades var därför om brådskan med att införa de föreslagna åtgärderna var så stor att inte en lösning kunde avvaktas.

Justitiekommittén tillstyrkte lagförslagen i proposition 2005/06:178 (bet. 2005/06:JuU26).

I samband med riksdagsdebatten om hemlig rumsavlyssning den 31 maj 2006 beslutade riksdagen med stöd av 2 kap. 12 § tredje stycket RF att det i justitiekommitténs betänkande framlagda lagförslaget skall vila i minst tolv månader.

Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel

Regeringen beslutade den 24 maj 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att överväga i första hand hur och i vilken utsträckning brottsmisstänkta personer som har utsatts för hemliga tvångsmedel skall underrättas om det i efterhand (dir. 2006:62). Utredaren skulle också överväga om och i vilken utsträckning underrättelse skall lämnas till andra identifierbara personer som till följd av tvångsmedelsanvändningen har kommit att avlyssnas eller övervakas trots att detta kanske varit ovidkommande för brottsutredningen. Uppdraget omfattade tvångsmedlen hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och postkontroll enligt 27 kap. RB, hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning samt det i proposition 2005/06:178 föreslagna tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning. Dessutom omfattade uppdraget användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och hemlig kameraövervakning enligt 1952 års tvångsmedelslag, användning av hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning och postkontroll enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll samt den användning i förebyggande syfte som föreslås i proposition 2005/06:177. Utredaren skulle också undersöka om regleringen och systemet med offentliga ombud behöver förbättras.

Utredningen om rättssäkerhet vid hemliga tvångsmedel redovisade sitt arbete i betänkandet *Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.* (SOU 2006:98). Utredaren föreslår att det skall införas en särskild skyldighet att underrätta enskilda personer som har påtagligt berörts av sådan verkställighet av hemliga tvångsmedel som sker i brottsutredningar. Brottsmisstänkta som åtalas för brottet skall dock inte omfattas av denna skyldighet, eftersom de har en vidsträckt rätt till s.k. partsinsyn i allt utredningsmaterial. Om innehavaren av den avlyssnade eller övervakade teledressen är någon annan än den misstänkte, skall även denna underrättas om åtgärden. Beträffande hemlig kameraövervakning, och det förslag om hemlig rumsavlyssning som förelagts riksdagen, föreslås den person som innehar den plats mot vilken övervakningen eller avlyssningen använts underrättas om åtgärden. Undantag skall dock gälla för platser till vilka allmänheten har tillträde.

Enligt förslaget skall en särskild underrättelse som huvudregel lämnas så snart det kan ske utan skada för den brottsutredning i vilken tvångsmedlet har använts, dock senast inom en månad från det att förundersökningen avslutades. Kan en underrättelse på grund av sekretess inte lämnas till den enskilde från det att förundersökningen avslutats skall den underlåtas. Ett oberoende organ med uppgift att löpande granska användningen av hemliga tvångsmedel skall då underrättas om underlåtelser. Den särskilda underrättelsen skall inte omfatta Säkerhetspolisens verksamhetsområde såvitt gäller utredningar om allmänfarliga brott, brott mot rikets säkerhet och yttre säkerhet samt terroristbrott. Även på detta område skall dock ett oberoende organ löpande granska att användningen av hemliga tvångsmedel sker enligt gällande regler.

Utredningens förslag beträffande inrättandet av ett oberoende organ med uppgift att granska tvångsmedelsanvändning samt dess översyn av ordningen med offentliga ombud redovisas i kapitel 9.

28.5 Sammanställning över hur de hemliga tvångsmedlen har använts

28.5.1 Inledning

Nedan redovisas en sammanställning av lämnade uppgifter i regeringens årligen återkommande skrivelse till riksdagen om tillämp-

ningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning samt av bestämmelserna i lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Uppgifterna om hemlig teleavlyssning avser också tillämpningen av reglerna i 1969 års lag om telefonavlyssning vid förundersökning angående grovt narkotikabrott m.m. Denna lag upphörde att gälla år 1981.

De sammanställda uppgifterna redovisas för varje tvångsmedel för sig. En kommentar lämnas i den mån variabler i uppgifterna eller någon annan omständighet ger anledning till det. Syftet med sammanställningen är i första hand att ge en helhetsbild av den för den parlamentariska kontrollen lämnade redovisningen rörande de hemliga tvångsmedlens användning över tid, men också att visa på variabler i användningen och hur dessa har kommenterats och följts upp i regeringens skrivelse.

28.5.2 Hemlig teleavlyssning

Tabell 28.1 Grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling

1969	28	1982	313	1995	333
1970	39	1983	418	1996	306
1971	44	1984	414	1997	281
1972	34	1985	233	1998	251
1973	46	1986	213	1999	216
1974	44	1987	205	2000	242
1975	42	1988	210	2001	277
1976	64	1989	214	2002	367
1977	122	1990	214	2003	446
1978	102	1991	243	2004	493
1979	147	1992	258	2005	542
1980	220	1993	261		
1981	277	1994	309		

Kommentar:

Det kan noteras att antalet meddelade tillstånd ökade stadigt fram till åren 1983 och 1984 samt nådde en ny topp år 2003. Under dessa år översteg antalet meddelade tillstånd 400. Långsiktigt finns en

trend mot en ökning av antalet tillstånd. Vid några tillfällen har betydande ökning av mängden meddelade tillstånd skett i jämförelse med antalet tillstånd under föregående år. Det gäller framför allt under åren 1977, 1983, 2002 och 2003.

I proposition 1978/79:22 om bl.a. fortsatt giltighet av 1969 års lag anförde föredragande statsrådet – med hänvisning till vad Rikspolisstyrelsens uppgett och som remissinstanserna bestyrkt – att den betydande ökningen av meddelade tillstånd under år 1977 till övervägande del torde ha berott på den intensifiering av narkotikabekämpningen som hade inletts vid årsskiftet 1976/77.

I skrivelsen 1984/85:104 konstaterade föredragande statsrådet att såväl antalet registrerade brott mot narkotikastrafflagen som antalet för grova narkotikabrott lagförda personer hade minskat under år 1983, samtidigt som meddelade tillstånd till telefonavlyssning ökat i betydande omfattning (s. 3 f.). Även om den ökade användningen av tvångsmedlet till övervägande del kunde förklaras med ökade svårigheter att utreda den grova narkotikabrottsligheten och med de intensifierade ansträngningarna på området, ville föredragande statsrådet betona vikten av restriktivitet när det gällde användningen av ett så ingripande tvångsmedel.

I fråga om ökningen under år 2002 anförde regeringen att denna till stor del berodde på att polisen fått bättre tekniska möjligheter till avlyssning och kunde avlyssna nya typer av telefoner (skr. 2003/04:36). I sammanhanget nämndes att ett flertal personer ofta är inblandade i samma kriminella verksamhet, särskilt när det gällde narkotikabrottslighet. Detta medförde enligt regeringen att ett stort antal tillstånd kunde meddelas inom ramen för en och samma förundersökning. Samma förklaring lämnades beträffande den betydande ökningen under år 2003 (skr. 2004/05:36).

Tabell 28.2 Övriga brott

1983	17	1992	61	2001	121
1984	13	1993	84	2002	166
1985	6	1994	81	2003	185
1986	15	1995	83	2004	221
1987	15	1996	91	2005	291
1988	15	1997	58		
1989	24	1998	61		
1990	13	1999	65		
1991	31	2000	70		

Kommentar:

Antalet meddelade tillstånd till telefonavlyssning i samband med annan grov brottslighet än den narkotikarelaterade har genomgående varit betydligt färre, men har ökat markant under periodens sista år, dvs. åren 2001–2005. Jämfört med föregående år har det under åren 1991, 1992, 2001 och 2005 skett betydande ökning av antalet meddelade tillstånd.

I regeringens skrivelse 1992/93:44 uttalades att det borde uppmärksammas att det – till skillnad från vad som var fallet med antalet avlyssningar på grund av narkotikabrott, där antalet under flera år stabiliserat sig på en konstant nivå – skett en kraftig ökning av antalet avlyssningar under år 1991 i samband med andra grova brott. Här var det grova rån som dominerade bilden. Det fanns enligt föredragande statsrådet anledning att noga följa denna utveckling.

I fråga om år 1992 påtalade föredragande statsrådet i skrivelse 1993/94:46 att avlyssningarna under åren 1991 och 1992 hade ökat, både när det gällde grova narkotikabrott och andra grova brott, särskilt grova rån. Detta ökade antal korresponderade enligt statsrådet mot en ökning under samma år av antalet personer som hade lagförts för grovt narkotikabrott och grovt rån.

När det gäller den kraftiga ökningen av meddelade tillstånd under år 2001 anförde regeringen i skrivelse 2002/03:23 att ökningen var hänförlig till en ökad användning av teleavlyssning i utredningar rörande mord och grovt rån.

Det kan tilläggas att ytterligare statistiska uppgifter finns i betänkandet *Telefonavlyssning* (SOU 1975:95) där Utredningen om telefonavlyssning redovisade antalet meddelade tillstånd till telefonavlyssning i fråga om övriga brott under perioden 1 januari 1969 till och med 31 januari 1975 (prop. 1975/76:202 s. 118). Under denna period hade telefonavlyssning förekommit vid sex skilda förundersökningar och avsett sju misstänkta personer. De misstänkta brotten hade gällt mord, människorov och grovt rån. Huvudparten av fallen hade blivit resultatlösa i den meningen att fällande dom inte följt på undersökningen.

Tabell 28.3 Totala antalet meddelade tillstånd

1983	435	1992	319	2001	398
1984	427	1993	345	2002	533
1985	239	1994	390	2003	531
1986	228	1995	416	2004	714
1987	220	1996	397	2005	833
1988	225	1997	439		
1989	238	1998	312		
1990	227	1999	281		
1991	274	2000	312		

Kommentar:

Beträffande den relativt kraftiga ökningen av tillstånd under senare år anfördes i skrivelsen 2006/07:28 att grov brottslighet i dag har en mer organiserad struktur och det är vanligt att större grupperingar deltar i planeringen och utförandet av brott. Detta medför att det ofta finns ett antal misstänkta personer i ett enskilt ärende, varför ett flertal tillstånd till hemlig teleavlyssning kan komma att meddelas. Antalet tillstånd till hemlig teleavlyssning och hemligt teleövervakning som meddelats efter begäran om rättslig hjälp från annat land hade också fördubblats i jämförelse med år 2004. Den nya lagstiftningen om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning som trädde i kraft den 1 oktober 2004 har också medfört att antalet meddelade tillstånd ökat.

Tabell 28.4 Den genomsnittliga avlyssningstiden (i dagar)

1985	60	1993	43	2001	45
1986	53	1994	43	2002	38
1987	54	1995	50	2003	37
1988	48	1996	47	2004	40
1989	44	1997	49	2005	41
1990	46	1998	37		
1991	44	1999	36		
1992	47	2000	39		

Tabell 28.5 "Haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1985	77	1993	56	2001	42
1986	64	1994	52	2002	46
1987	68	1995	51	2003	46
1988	44	1996	49	2004	50
1989	51	1997	42	2005	42
1990	47	1998	45		
1991	48	1999	52		
1992	47	2000	46		

Kommentar:

Av redogörelserna framgår att andelen avlyssningar som har "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" under de flesta av redovisade år utgör mindre än hälften av medgivna avlyssningar. Som framgått av avsnittet om den parlamentariska kontrollen har framför allt denna del av redovisningen ansetts svårbedömd och en förbättring har efterfrågats. När det gällde åren 1999–2002 förtydligades i skrivelsen formuleringen "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" på så sätt att "misstanken hade bekräftats genom avlyssningen". I skrivelsen för år 2005 (skr. 2006/07:28) anges att siffran för detta år inte kan användas som en säker jämförelse med tidigare år, eftersom det till kategorin "haft betydelse för förundersökning beträffande den misstänkte" räknats de fall då åtgärden har lett till användning av ett annat tvångsmedel. De fall då användningen av det hemliga

tvångsmedlet på annat sätt har fört förundersökningen framgång har alltså inte längre räknats med.

28.5.3 Hemlig teleövervakning

Tabell 28.6 Grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling

1990	38	2000	251
1991	35	2001	285
1992	57	2002	369
1993	54	2003	450
1994	62	2004	495
1995	33	2005	562
1996	70		
1997	115		
1998	258		
1999	219		

Kommentar:

Efter att under större delen av 1990 har legat under 70 tillstånd per år steg antalet meddelade tillstånd kraftigt under åren 1997 och 1998, då 115 respektive 258 tillstånd meddelades. Denna nivå bibehölls de närmaste följande åren för att återigen stiga kraftigt åren 2002 och 2003, till 369 respektive 450 beviljade tillstånd.

I skrivelse 1998/99:21 anförde regeringen att ökningen år 1997 till stor del kunde förklaras med att praxis hade utvecklats dithän att ansökningar om tillstånd till hemlig teleavlyssning ofta kombinerades med en ansökan om tillstånd till hemlig teleövervakning. Det ökade antalet tillstånd till hemlig teleövervakning kunde enligt regeringen också förklaras med att den snabba utvecklingen på telemarknaden, både vad avsåg trafikomfånget och de tjänster som tillhandahölls – t.ex. det system som gjorde det möjligt att använda mobiltelefon utan något abonnemang som kunde härledas till viss person – hade försvårat polisens brottsbekämpande verksamhet. I skrivelse 1999/2000:31 lämnades i huvudsak samma förklaring till den markanta ökningen år 1998. Samma förklaring lämnades också i fråga om de kraftiga ökningarna under åren 2002 och 2003

(skr. 2003/04:36 och 2004/05:36). I detta sammanhang tillades att det hade visat sig att den tekniska informationen om telemeddelanden som de brottsbekämpande myndigheterna kunde få genom hemlig teleövervakning var mycket betydelsefull och utgjorde ett viktigt komplement till teleavlyssning vid utredning av brott.

Tabell 28.7 Övriga brott

1990	4	2000	107
1991	6	2001	129
1992	3	2002	180
1993	6	2003	195
1994	6	2004	258
1995	11	2005	465
1996	29		
1997	50		
1998	75		
1999	78		

Kommentar:

Vid förundersökning av andra grova brott än narkotikabrott kan en markant ökning av antalet meddelade tillstånd jämfört med föregående år iakttas under 1997 och 1998 samt 2002 och 2005. Samma förklaring till dessa ökningar lämnas som beträffande ökningen av tillstånden vid narkotikabrott. Till den mycket kraftiga ökning som skett mellan åren 2004 och 2005 lämnas ingen särskild förklaring.

Tabell 28.8 Totalt antal lämnade tillstånd

1990	42	2000	358
1991	41	2001	414
1992	60	2002	549
1993	60	2003	645
1994	68	2004	753
1995	44	2005	1 027
1996	99		
1997	165		
1998	333		
1999	297		

Kommentar:

Till den kraftiga ökningen i meddelade tillstånd mellan åren 2004 och 2005 lämnas i skrivelsen 2006/27:28 en samlad förklaring, se kommentaren ovan under tabellen för totalt antal lämnade tillstånd för hemlig teleavlyssning.

Tabell 28.9 Genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

1990	42	2000	38
1991	43	2001	45
1992	47	2002	38
1993	35	2003	37
1994	45	2004	39
1995	49	2005	42
1996	49		
1997	49		
1998	38		
1999	36		

Tabell 28.10 "Haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1990	19	2000	44
1991	17	2001	41
1992	25	2002	46
1993	35	2003	46
1994	28	2004	51
1995	52	2005	47
1996	33		
1997	36		
1998	48		
1999	48		

Kommentar:

Den hemliga teleövervakningen uppvisade under tidigare år en sämre effektivitet än hemlig televlyssning i så måtto att den i en lägre andel av genomförda övervakningar hade "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte". Förhållandet ansågs då vara naturligt med tanke på tvångsmedlens olika användningsområden (se t.ex. skrivelse 1995/96:9). Under senare år uppvisar övervakningen i stort sett samma effektivitet som avlyssningen. Någon särskild förklaring till detta har inte lämnats i regeringens skrivelser. En anledning torde dock kunna vara den omständigheten att hemlig televlyssning under senare år i större utsträckning än tidigare har kombinerats med tillstånd till hemlig teleövervakning.

28.5.4 Hemlig kameraövervakning

Tabell 28.11 Grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling

1996 (11 mån)	30	2001	27
1997	39	2002	30
1998	38	2003	16
1999	27	2004	19
2000	33	2005	23

Tabell 28.12 Övriga brott

1996 (11 mån)	10	2001	4
1997	4	2002	3
1998	7	2003	7
1999	3	2004	10
2000	10	2005	26

Tabell 28.13 Totalt antal meddelade tillstånd

1996 (11 mån)	40	2001	31
1997	43	2002	33
1998	45	2003	23
1999	30	2004	29
2000	43	2005	49

Tabell 28.14 Genomsnittlig övervakningstid (i dagar)

1996 (11 mån)	32	2001	34
1997	47	2002	29
1998	38	2003	26
1999	32	2004	22
2000	27	2005	38

Tabell 28.15 "Haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" (i procent)

1996	48	2001	35
1997	28	2002	66
1998	51	2003	39
1999	50	2004	48
2000	44	2005	61

Kommentar:

Jämfört med övriga hemliga tvångsmedel har tillstånd till hemlig kameraövervakning meddelats i relativt få fall. Antalet tillstånd har minskat under senare år, dock med undantag för det senaste året. Enligt regeringen har tvångsmedlet visat sig vara ett värdefullt verktyg i polisens spaningsarbete (skr. 2006/07:28). Av redogörelserna för den aktuella perioden framgår dock att andelen fall där övervakningen har "haft betydelse för förundersökningen beträffande den misstänkte" varierar ganska kraftigt, och endast för tre år redovisas ett sådant resultat ifråga om mer än hälften av meddelade tillstånd. Regelmässigt anges i regeringens skrivelse att "den hemliga kameraövervakningen genomförts på ett sådant sätt att man tagit hänsyn till för övervakningen ovidkommande personers integritet". Det beskrivs dock inte närmare vad som avses med detta.

29 Polisens spaningsmetoder

29.1 Bestämmelsen i 8 § polislagen

29.1.1 Gällande regel

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall enligt 8 § första stycket polislagen under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

I 8 § andra stycket föreskrivs att ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. RF inte får grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De principer som anges i 8 § polislagen har generell betydelse för polisarbetet. Principerna får bl.a. betydelse när polisen skall ta ställning till val av spaningsmetoder. Paragrafen kan ses som ett allmänt bemyndigande för polisen att vidta de åtgärder som är försvarliga för att fullgöra dess uppgifter, så länge det inte är fråga om att begränsa en grundlagsskyddad rättighet eller att vidta åtgärder som står i strid mot någon specialreglering.

29.1.2 Förarbeten

Riksdagsbehandling år 1982

Frågan om polisens spaningsmetoder behandlades av riksdagen under år 1982. I sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1981/82:38) uttalade justitieutskottet att det arbete som hade bedrivits med att utveckla spaningsmetoderna mot kriminalitet av särskilt allvarlig art hade ett värde. Samtidigt borde det stå klart att det här i vissa avseenden var fråga om polisiära arbetsmetoder som från allmänna synpunkter inbjöd till diskussion. Det gällde enligt

utskottet ett område, där några absolut fasta rättsregler inte fanns och enligt sakens natur svårligen kunde ställas upp. Å andra sidan kunde den omständigheten att ett särskilt slags spaningsmetoder inte var uttryckligen förbjudna aldrig i sig utgöra tillräckliga skäl för att utan vidare utgå från att de också bör bli tillämpade här i landet. Utskottet framhöll att vad saken gällde ytterst var en fråga om inriktningen av polisens arbete där intresset av effektivitet samt rättssäkerhets- och integritetskraven bryts mot varandra. Det gällde alltså här avvägningsspörsmål av delvis grannliga natur som var en angelägenhet inte enbart för polisen själv utan i första hand för statsmakterna och de medborgarstyrelser som är verksamma på olika nivåer.

1981 års polisberedning

1981 års polisberedning avlämnade i januari 1983 betänkandet *Polislag* (SOU 1982:63). I betänkandet gjorde beredningen, med utgångspunkt i justitieutskottets uttalanden, en ingående analys av frågan om polisens spaningsmetoder från rättsliga och andra utgångspunkter (a. bet. s. 125–143). Beredningen föreslog att vissa principer skulle läggas fast på området. För det första borde gälla att *polisen aldrig får begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott*. Beredningen framhöll dock att ett visst utrymme för vissa annars otillåtna handlingar förelåg enligt den allmänna bestämmelsen om nödhandlingar i 24 kap. 4 § BrB och enligt vissa speciella föreskrifter. En annan princip som borde slås fast var att *polisen aldrig får provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet*. En tredje utgångspunkt vid bedömningen av vilka spaningsmetoder som kunde anses tillåtna borde enligt beredningen vara att *polisen aldrig av spaningsskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person*. Slutligen underströk beredningen att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som avsågs här alltid borde fattas av *åklagare* eller *polisman i polischefsbefattning* liksom att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas.

De principer som nu redovisats gav enligt beredningen dock inte tillräcklig ledning för att man skulle kunna bedöma om en särskild spaningsmetod skulle anses godtagbar eller inte. Här måste dessutom som vid andra former av polisingripanden alltid en allmän bedömning göras av om metoden är *försvarlig med hänsyn till åtgär-*

dens syfte och övriga omständigheter. Därvid måste en avvägning göras mellan å ena sidan den skada och det intrång som metoden medför eller riskerar att medföra och å andra sidan brottets svårhetsgrad och de fördelar från bevissynpunkt som står att vinna.

Förslaget till 8 § i den nya polislagen inrymde enligt beredningen de principer som nu redovisats när det gällde spaningsmetoderna. Någon ytterligare reglering i lag var enligt beredningen varken nödvändig eller lämplig. En annan sak var att vissa föreskrifter – bl.a. om beslutsnivåer – kan behöva meddelas i annan form än lag.

Proposition 1983/84:111

I proposition 1983/84:111 med förslag till en ny polislag anförde föredragande statsrådet (s. 48 f.) att han kunde ställa sig bakom de principer för bruket av spaningsmetoder som 1981 års polisberedning hade föreslagit. Dessa principer, sammanställda med den analys av rättsläget på hithörande område som beredningen hade gjort, borde kunna vara till god hjälp vid det praktiska handhavandet av uppgiften att avgöra om man i ett enskilt fall borde tillgripa en spaningsmetod av det slag som diskuterats här. Att dessa principer på sätt beredningen uttalat inryms i en allmän regel som gav uttryck åt de s.k. legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna fann föredragande statsrådet också klart. Han hade svårt att se att några särskilda regler i lag härutöver skulle ge någon verklig ledning för polisarbetet.

29.2 Europadomstolen

29.2.1 Artikel 8 i Europakonventionen

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Åtnjutandet av denna rättighet får enligt artikel 8.2 inte inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Primärt innebär artikel 8 att staten skall avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten (Danelius, s. 261 f.). Artikel 8 innehåller emellertid inget uttryckligt förbud mot en viss typ av ingrepp, men väl en skyldighet att pröva om ett ingrepp från statens sida i den skyddade rättigheten omfattas av undantagsbestämmelsen i artikel 8.2. Om ingreppet inte omfattas av undantagsbestämmelsen strider det mot konventionen.

Som en första förutsättning gäller enligt artikel 8.2 att ett ingrepp i den skyddade rättigheten skall vara *lagligt*. Häri ligger inget absolut krav på att regeln i fråga skall ha form av lag, utan även regler på en lägre normnivå kan uppfylla kravet på att ingreppet är lagligt (se t.ex. fallet *Leander mot Sverige* där regler i personalkontrollkungörelsen ansågs uppfylla kravet på överensstämmelse med lag). Det är inte bara skriven lag som innefattas i laglighetskravet utan också etablerad praxis enligt de principer som utvecklas i ett common law-system (Karnov 2006/07, s. 68 f.). Förutom att ingreppet skall ha stöd i inhemsk lag krävs också att lagen uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet (Danelius, s. 263). Den måste ge skydd mot godtycke och den måste vara tillgänglig för allmänheten. Lagen måste också vara utformad med erforderlig precision, så att inskränkningarna i den grundläggande konventionsrättigheten är i rimlig utsträckning förutsebara. En nationell lag, som ger de rättstillämpande organen ett tolkningsutrymme och en rätt till skönsmässig prövning, är emellertid inte i och för sig oförenlig med kravet på förutsebarhet, under förutsättning att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.

För att ett ingrepp i den i artikel 8 skyddade rättigheten skall vara tillåten krävs vidare att ingreppet skall tillgodose något av de *allmänna eller enskilda intressen* som räknas upp i artikel 8.2. Ingreppet måste också *vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle* för att tillgodose detta intresse.

29.2.2 Avgöranden från Europadomstolen

Europadomstolen avgjorde år 1993 fallet *A mot Frankrike* (40/1992/385/463), i vilket en person förletts att under telefonsamtal göra uttalanden som sedan skulle användas mot honom som bevis för att han varit inblandad i brott. I fallet hade en personen i samarbete med polisen ringt upp en annan person, A, och spelat in

samtalet i syfte att skaffa bevis för att A var inblandad i brottsförberedelser. Europadomstolen fann att det var fråga om ett ingrepp i A:s genom artikel 8 skyddade rätt, för vilket det saknades stöd i fransk lag.

I fallet *P.G. och J.H. mot Förenade Konungariket* (dom 25.9 2001) från år 2001 hade polisen i hemlighet installerat en avlyssningsanordning i B:s våning med anledning av uppgifter om att B och P.G. planerade att utföra ett väpnat rån. Som misstänkta för att planera rånet arresterades därefter P.G. och J.H., som inte ville svara på polisens frågor och inte heller ville medverka till att låta polisen spela in prov på deras röster. I stället installerade polisen i hemlighet inspelningsapparat i deras celler, och de polismän som skulle ha kontakt med dem försågs med utrustning för inspelning. Genom dessa åtgärder kunde deras röster spelas in utan att de var medvetna om att detta skedde. Röstproven skickades därefter till en sakkunnig som jämförde dem med rösterna i de samtal som spelats in i B:s bostad. Europadomstolen fann först att avlyssningen i B:s våning utgjorde ett ingrepp i klagandens rätt enligt artikel 8, och att det inte funnits något lagstöd för avlyssningen, som därför var oförenlig med artikel 8. När det gällde användningen av en inspelningsanordning för att ta röstprov på P.G. och J.H. utan att dessa var medvetna om att deras röster spelades in, övervägde domstolen om en inspelning av detta slag över huvud taget utgjorde ingrepp i rätten till skydd för privatlivet. Domstolen fann att detta var fallet, eftersom avsikten var att analysera den inspelade rösten och med hjälp därav och av andra persondata identifiera vissa personer. Vidare ansåg domstolen att det inte hade funnits något lagligt stöd för att polisen i sina egna lokaler skulle få använda dolda avlyssningsanordningar. Ingreppet hade alltså skett utan stöd i lag och stred därför mot artikel 8 i konventionen.

I fallet *M.M. mot Nederländerna* (dom 8.4. 2003) polisanmälde en häktad man sin advokat och gjorde gällande att denne gjort sexuella närmanden mot hans hustru. En brottsutredning inleddes, varunder polisen installerade en bandspelare i hustruns telefon och föreslog att hon, om advokaten ringde, skulle föra hans närmanden på tal. På så sätt skulle hans kommentarer spelas in. Tre samtal med advokaten spelades in, skrevs ut och tillfogades brottsutredningen. Han dömdes för sexuellt ofredande, men utan att innehållet i telefonsamtalen åberopats som bevisning. Europadomstolen fann att det var fråga om ett ingrepp i advokatens rätt till respekt för sin

korrespondens enligt artikel 8. Enligt nederländsk rätt hade ingreppet varit tillåtet endast om det pågick en rättslig förundersökning och åtgärden hade beordrats av en undersökningsdomare. Dessa förutsättningar var emellertid inte uppfyllda.

29.3 JO och JK

29.3.1 JO

Bandinspelning av telefonsamtal

I ett beslut från år 1976 (JO 1975/76 s. 335) prövade JO frågan om bandinspelning av telefonsamtal vid ett kommunkontor. JO ställde sig kritisk till att myndigheten hade spelat in ett telefonsamtal mellan en befattningshavare där och en enskild person utan att denne underrättats om inspelningen. JO uttalade att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär som i hemlighet spelar in samtal med en person förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. Enligt JO anstår ett sådant förfarande inte en handläggare hos en myndighet och JO ansåg sig därför böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalar med att samtalet kommer att spelas in.

JO prövade år 1996 (JO 1997/98 s. 115 f.) en anmälan mot Riksåklagaren (RÅ) som gällde att myndigheten genom ett internt beslut hade uppmanat myndighetens tjänstemän att spela in de telefonsamtal de hade med personen B. Riksåklagaren hade vidare lämnat in en polisanmälan mot B med anledning av vad som hade spelats in vid ett av telefonsamtalen.

När det gällde den rättsliga regleringen konstaterade JO att den omständigheten att svensk lag saknar regler om förfaranden av det här aktuella slaget inte kunde innebära att det alltid skulle vara godtagbart att en befattningshavare vid en myndighet spelar in ett telefonsamtal utan att samtliga deltagare i förväg har underrättats om att så sker.

I sin bedömning hänvisade JO till Europadomstolens dom i fallet *A mot Frankrike* och anförde att det av domen framgick att det föreligger ett brott mot artikel 8 i Europakonventionen, om en myndighet utan stöd i lag medverkar till att ett telefonsamtal med en enskild person kommer till stånd och spelas in utan dennes vetskap. I linje härmed ansåg JO att om en svensk myndighet

skulle vidta en åtgärd av det angivna slaget skulle den strida mot artikel 8, eftersom det i svensk rätt saknas regler om detta slag av inspelningar. Det var enligt JO däremot inte självklart att man av domen kan dra den slutsatsen att det skulle vara fråga om ett brott mot artikel 8 också när en myndighet utan den uppringandes vetskap spelar in ett telefonsamtal till myndigheten som har tillkommit utan något som helst initiativ från myndighetens sida.

JO hänvisade också till sitt tidigare beslut från 1976 och ansåg att de synpunkter som framförts i det beslutet nu mot bakgrund av Europadomstolens dom fick anses ha än större tyngd. Med hänsyn till vad som upplysts om telefonsamtalen från B och vad denne då uttalat hade JO förståelse för att samtalen spelades in. JO ansåg dock att den uppringde tjänstemannen, innan han påbörjade en inspelning i en situation av det aktuella slaget, borde ha upplyst sin samtalspartner om detta.

Fotografering

I ett beslut från 1975 (JO 1975 s. 138) prövade JO frågan om fotografering som hjälpmedel vid polisverksamhet. För spaning efter förövarna av vissa anmälda brott hade polismyndigheten hyrt ett hotellrum för att fotografera eventuellt misstänkta. Hotellrummet hade utsikt mot ett konditori som gärningsmännen misstänktes besöka. JO anförde, med hänvisning till 28 kap. 14 § RB och då gällande regler i kungörelsen om fingeravtryck m.m., att fotografi får tas av en person under en brottsutredning, oavsett om denne är misstänkt för brott eller inte. Även i annan utredande eller brottsförebyggande verksamhet var polisen enligt JO berättigad att fotografera människor och händelser på allmänna platser. Naturligt nog kunde det inte generellt krävas att de som fotograferades skulle varskos därom eller underrättas efteråt.

I ett beslut den 14 september 1994 (dnr 109-1994) prövade JO en anmälan mot Polismyndigheten i Stockholm om videofilmning i samband med en demonstration. JO delade polisens uppfattning att det inte fanns något lagligt hinder för polisen att vid fullgörande av bevakningsuppdrag eller i utredande eller brottsförebyggande verksamhet använda sig av portabla videokameror för videofilmning på allmänna platser. JO hänvisade till sitt beslut från 1976, och konstaterade att sådana videoupptagningar av demonstrationer inte innebär någon begränsning av den i 2 kap. 1 § första stycket 4 RF

skyddade demonstrationsfriheten och inte heller står i strid med det i 2 kap. 3 § RF intagna förbudet mot åsiktsregistrering. JO framhöll dock att med hänsyn till den grundläggande syn på förhållandet mellan myndigheter och enskilda som avspeglas i dessa grundlagsregler måste polisen självfallet uppträda med takt och urskiljning i de ömtåliga sammanhang som det här är fråga om.

JO konstaterade att utredningen inte visat annat än att syftet med den aktuella videoupptagningen hade varit att dokumentera ett händelseförlopp som på förhand kunde befaras bli oroligt och att säkerställa bevisning i händelse av att brott skulle komma att begås. Det kunde enligt JO tilläggas att sådana upptagningar också var av värde för JO:s efterföljande granskning av ett visst händelseförlopp. Videofilmens innehåll gav inte vid handen att filmningen genomförts i strid med vad som gäller för polisens verksamhet. JO ansåg att det därför saknades anledning att rikta kritik mot polismyndigheten för åtgärden att videofilma de aktuella händelserna.

I ett beslut från 1999 (JO 1999/2000 s. 91) prövade JO ett klagomål som gällde att en person hade videofilmats i hemlighet under den tid han var intagen på ett häkte. JO konstaterade att förfarandet inte omfattades av reglerna i den då gällande lagen om övervakningskameror. Denna omständighet innebar emellertid inte att filmningen redan på grund härav skulle vara rättsenlig. Enligt JO var omständigheterna i samband med filmningen sådana att man måste finna ett uttryckligt författningsstöd för den för att man skulle kunna komma till en sådan slutsats. JO syftade på det förhållandet att filmningen utgjorde ett led i en brottsutredning och hade till ändamål att få fram bevisning mot häktade personer som tidigare hade vägrat att ställa sig till förfogande för videofilmning i konfrontationssyfte. Sammanfattningsvis fann JO att det inte hade funnits erforderligt författningsstöd för den videofilmning som hade varit föremål för bedömning i ärendet. JO anförde att hans iakttagelser i ärendet underströk vikten av att rättsläget såvitt gällde användandet av videofilmning som ett straffprocessuellt tvångsmedel klarlades av lagstiftaren. Med hänsyn till den stora betydelse som användningen av videoteknik hade kommit att få i polisens arbete ansåg JO att det kunde finnas anledning för lagstiftaren att mera allmänt se över frågan om polisens användning av dold videofilmning. Ett exemplar av beslutet skulle därför överlämnas till riksdagens justitiekommitté samt till Justitiedepartementet.

I ett beslut från december 2003 (JO 2004/05 s. 98 f.) prövade JO anmälningar mot Polismyndigheten i Skåne för händelser som inträffade i samband med poliskommenderingen vid EU-utrikesministermötet "Partners in prevention" i Helsingborg i augusti 2002. Anmälningarna rörde frågor om polisens rätt att fotografera omhändertagna personer. Genom utredningen hade kommit fram att de personer som omhändertogs eller greps och sedan fördes in till polishuset i Helsingborg fotograferades där med en digitalkamera. Stillbilderna överfördes därefter till en cd-romskiva.

JO konstaterade i sin bedömning att det i 28 kap. 14 § RB finns bestämmelser som gör det möjligt att under vissa förutsättningar fotografera personer under en förundersökning. Däremot saknades, bortsett från vissa bestämmelser i utlänningslagen (1989:529) uttryckliga regler om polisens användning av handmanövrerade kameror i andra situationer. JO hänvisade till att JK i beslut den 23 april 2001 (se nedan) om polisens användning av handmanövrerad kamera för identifiering uttalat att gällande regler inte hindrar att stillbilder tas av enskilda personer i samband med en frivillig identitetskontroll. JK hade dock i beslutet framhållit att en fotografering som sker under tvång eller annars mot den enskildes vilja utgör ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag.

Av det sagda följde enligt JO att åtgärden att fotografera någon med tvång eller annars mot dennes vilja kräver uttryckligt stöd i lag. Enligt vad som framgick av utredningen var de personer som fotograferades vid det aktuella tillfället frihetsberövade antingen med stöd av polislagen eller gripna som misstänkta för brott med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser. I två fall var det uppenbart att fotograferingen hade genomförts med tvång, och i övrigt var det tydligt att man inte kunde tala om någon reell frivillighet. Vad gällde den person som var gripen misstänkt för brott kunde det enligt JO på goda grunder ifrågasättas om det var erforderligt för den brottsutredningen att hon fotograferades på det sätt som hade skett. Vad gällde övriga frihetsberövade personer anförde JO att det inte fanns något lagstöd för att fotografera en person med anledning av att han frihetsberövats med stöd av en bestämmelse i polislagen.

I anslutning till att polismyndigheten åberopat att fotograferingen hade skett inom ramen för en särskild undersökning i enlighet med reglerna om kriminalunderrättelseverksamhet i polisdata-lagen (1998:622) anförde JO att den lagens tillämpningsområde är

begränsat till att avse behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Den kunde därför inte lägga fast någon skyldighet för enskilda att lämna uppgifter till polisen eller att på annat sätt medverka i polisens arbete. Enligt JO följde härav att polisdatalagen inte ger polisen rätt att tvångsvis fotografera någon vare sig denne är frihetsberövad eller ej.

Sammanfattningsvis fann JO att polisens fotografering av de frihetsberövade personerna inte hade stöd i gällande lagstiftning.

29.3.2 JK

I ett beslut år 1982 prövade JK i det s.k. Fleming Broman-ärendet frågan om användandet av vissa spaningsmetoder i kampen mot grov narkotikabrottslighet (JK 1982 A 28). I syfte att avslöja en person A som innehavare av heroin hade beslutats att man skulle försöka få fram uppgifter med hjälp av en mikrofon som skulle vara fasttejpad på personen Broman, som polisen anlitat som infiltratör, när denne besökte en viss plats för att samtala med A. I sin bedömning konstaterade JK att det inte fanns något lagligt hinder mot att en mikrofon fästes på Bromans kropp för att avlyssning skulle kunna ske av Bromans samtal med A. JK kunde dock inte underlåta att uttala viss tvekan om det lämpliga i en sådan åtgärd. Man kunde nämligen inte helt bortse från risken att även samtal mellan andra personer som vid tillfället befann sig i samma lokal som den där samtalet fördes, kunde upptas i mikrofonen. Då, enligt vad som framkommit i utredningen, Rikspolisstyrelsen hade utfärdat förbud mot att kroppsmikrofon används – vilket förbud skulle gälla i vart fall intill dess resultatet av Tvångsmedelskommitténs arbete förelåg – avstod JK från vidare uttalande i frågan.

I ett beslut från 1989 (JK 1989 A 15) prövade JK frågan om bl.a. hemlig avlyssning av samtal via radio inom försvarsmakten. Prövningen föranleddes av att det förekommit uppgifter i Svenska Dagbladet om att försvaret, i hemlighet och sannolikt olagligt, skulle ha avlyssnat vissa anställdas telefoner och att även delar av samtal mellan privatpersoner skulle ha avlyssnats. I sin bedömning konstaterade JK att den telefonavlyssning som bedrivits som s.k. signalkontroll inom försvaret och som beskrivits i Svenska Dagbladets artiklar skedde i överensstämmelse med de föreskrifter som getts i de bestämmelser och anvisningar för totalförsvarets signal-skyddstjänst (kallade TST Kontroll) som hade fastställts av över-

befälhavaren. JK:s granskning hade därför tagit sikte på huruvida dessa föreskrifter stod i överensstämmelse med det grundlagsfästa skydd som av integritetsskäl ges den enskilde mot telefonavlyssning. Enligt TST Kontroll fick telefonsamtal som helt eller delvis utväxlades på radio eller radiolänk avlyssnas och kontrolleras utan inskränkning. JK ansåg att detta var riktigt och påpekade att mottagare för radiosändning enligt radiolagen fick innehas och användas av var och en. Några regler som förbjöd avlyssning av radiomeddelanden fanns inte. Föreskrifterna i TST Kontroll stod också i överensstämmelse med vad som uttalats i förarbetena till brottsbalkens bestämmelser om brytande av telehemlighet och olovlig avlyssning. Där hade bl.a. uttalats att avlyssning av trådlös radiotrafik i princip inte är förbjuden ; ”etern är fri enligt radiolagstiftningen” (se prop. 1988/89:124 s. 39). JK konstaterade att avlyssning av telefonsamtal som befordras med radio således inte är förbjuden oavsett om samtalen förs över militärens eget telenät eller det allmänna telenätet och avlyssningen inte sker med avseende på någon del av nätet som kan vara trådbundet.

I ett beslut år 2001 (dnr 1002-00-21) prövade JK ett klagomål mot en polismyndighet för att den använt kamera för identifiering. JK delade Rikspolisstyrelsens och polismyndighetens uppfattning att gällande regler inte hindrade att stillbilder togs också av enskilda personer i samband med en frivillig identitetskontroll på det sätt som skett i förevarande fall. Det var alltså närmast en lämplighetsfråga om metoden borde utnyttjas. En förutsättning måste enligt JK emellertid vara att fotograferingen inte genomförs med tvång eller annars mot den enskildes vilja. En skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering eller någon annan liknande åtgärd utgjorde nämligen ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag. Några sådana regler hade inte meddelats utom såvitt avser fotografering under en förundersökning. JK framhöll att en ytterligare förutsättning för att polisen utan uttryckligt lagstöd skulle få använda fotografering i samband med identitetskontroller var att bilderna inte lagrades på datormedium eller annars tillfördes ett register.

30 Sekretess och behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

30.1 Sekretess

30.1.1 Sekretess under förundersökning och vid annan brottsbekämpande verksamhet hos polis eller åklagare

Enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden under *förundersökning i brottmål* (punkt 1).

Sekretess gäller också enligt 9 kap. 7 § första stycket SekrL för viss annan verksamhet hos polis eller åklagare än förundersökning. Sådan sekretess gäller angelägenhet som avser *användning av tvångsmedel* i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2). Härmed avses i första hand de straffprocessuella tvångsmedlen som regleras i 24–28 kap. RB samt i lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål, i 19 och 23 §§ polislagen (1984:387) och i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Dessutom torde avses alkohol-utandningsprov enligt den särskilda lagen (1976:1090) härom och hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om detta tvångsmedel. Tvångsmedel i annan verksamhet för att förebygga brott är sådana tvångsmedel som avses i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

Även uppgifter hos åklagarmyndighet eller polisen som, utan att direkt hänföra sig till förundersökning eller tvångsmedelsanvändning, gäller *verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott* omfattas av sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL (punkt 4). Bestämmelsen gör det möjligt att hemlighålla uppgifter som mer allmänt hänför sig till polis och åklagares brottsbekämpande verksamhet.

30.1.2 Sekretess för uppgifter i vissa polisregister

Sekretess till skydd för enskilds intressen gäller enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL också för uppgifter i vissa register hos polis och åklagare. För det första gäller sådan sekretess för uppgifter i register som förs av Rikspolisstyrelsen enligt *polisdatalagen* (1998:622) eller som annars behandlas där med stöd av samma lag (punkt 6). Bestämmelsen omfattar uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar i kriminalunderrättelseverksamhet och annan automatiserad behandling av uppgifter enligt *polisdatalagen*. Därutöver omfattas uppgifter i de centrala registren som förs av Rikspolisstyrelsen, t.ex. DNA-registren, fingeravtrycksregistren, signalementsregistret, kriminalunderrättelseregister och SÄPO-registret.

Sekretess gäller också för uppgifter i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister (punkt 7). Detsamma gäller i särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagare, dock inte för diareföringsuppgifter (punkt 9).

Sekretess gäller enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL för uppgifter i de nu nämnda registren oberoende av hos vilken myndighet som registren är tillgängliga genom s.k. direktåtkomst. Om uppgifterna finns tillgängliga genom ett utdrag från något av registren omfattas de inte av någon av de nämnda punkterna i 17 §. Rör det sig om en polis- eller en åklagarmyndighet kan det i sådana situationer i stället bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen om sekretess i punkt 4. I fråga om andra myndigheter blir i stället de sekretessregler aktuella som gäller dessa myndigheters verksamheter.

Det finns också register med personuppgifter som förs lokalt inom polisen och som inte omfattas av några särskilda bestämmelser. Exempel på sådana register är förundersökningsregister, beslagsgiggaren och rationell anmälningsrutin. Även för uppgifter i dessa register kan det bli aktuellt att tillämpa sekretess enligt punkt 4.

30.1.3 Sekretessen gäller med omvänt skaderekvisit

Den sekretess som föreskrivs i 9 kap. 17 § första stycket SekrL gäller med omvänt skaderekvisit, dvs. uppgifterna skall hållas hemliga om det inte står klart att de kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Det råder alltså en presumtion för sekretess.

Tidigare gällde sekretess i den brottsbekämpande verksamheten med rakt skaderekvisit. Sekretessen skärptes år 1999 i samband med att polisregisterlagstiftningen anpassades till personuppgiftslagen (1998:204). Polisen fick då möjlighet att behandla personuppgifter automatiserat vid handläggning av förundersökningar och andra utredningar i större utsträckning än vad som varit fallet tidigare. Skärpningen av sekretessen motiverades med att uppgifter som behandlas automatiserat kan bli mer känsliga ur integritets synpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt (prop. 1997/98:97 s. 70 f.). Samtidigt avskaffades den absoluta sekretessen för alla polisregister utom belastningsregister och det infördes ett omvänt skaderekvisit för dessa. Ändringarna syftade till att ge ett likvärdigt skydd för känsliga personuppgifter oberoende av om de förekom i ett polisregister eller i t.ex. en förundersökning. Lagändringen visade sig emellertid medföra vissa inte avsedda negativa konsekvenser för bl.a. skadelidande, som behöver uppgifter från polisens verksamhet för att kunna hävda sin rätt. För att undvika dessa konsekvenser infördes år 2001 uppgiftsskyldighet i vissa fall och år 2004 vissa särregler för domstolarna.

30.1.4 I vissa fall gäller en svagare sekretess

På grund av bestämmelsen om överföring av sekretess i 12 kap. 1 § SekrL gäller förundersökningssekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket 1 även *hos domstolarna*. Med hänsyn till att insynsintresset anses särskilt stort hos domstolarna gäller sekretessen där med rakt skaderekvisit (12 kap. 2 § SekrL, se vidare kapitel 27). Detsamma gäller enligt 9 kap. 17 § andra stycket i angelägenhet hos domstol som avser användning av tvångsmedel. Vid förhandling om tvångsmedel är sekretessen ännu svagare. För att uppgifter då skall kunna hemlighållas krävs att det kan antas att det uppkommer fara för att den misstänkte eller någon närstående till denne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 9 kap. 17 § fjärde stycket SekrL gäller sekretess i verksamhet som avses i första stycket också beträffande *anmälan eller utsaga från enskild*. Sekretessen är dock relativt svag och gäller endast om det kan antas att det uppkommer fara för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. På grund av bestämmelserna om partsinsyn i 14 kap. 5 § SekrL och

23 kap. 8 § RB kan sekretessen endast i begränsad omfattning göras gällande gentemot den misstänkte.

Som redan nämnts har vissa undantag numera införts från den omvända sekretessen enligt första stycket när det gäller en *skadelidandes* rätt att få ta del av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. Dessa bestämmelser finns i 9 kap. 17 § femte stycket SekrL och ger den skadelidande, eller dennes ombud, en möjlighet att få del av uppgifter i avslutade brottsutredningar trots att sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket gäller för uppgifterna. Rätten till uppgifter förutsätter att den skadelidande behöver uppgifterna för att kunna få ett anspråk på skadestånd eller på bättre rätt till viss egendom tillgodosett. Någon rätt att få ut uppgifter i andra fall, t.ex. om den skadelidande avser att väcka enskilt åtal, finns däremot inte.

Rätten för skadelidande att få ut uppgifter i ovan nämnda fall är inte ovillkorlig, utan myndigheten kan vägra att lämna ut uppgiften om det bedöms som synnerligen viktigt att så inte sker.

Efter att sekretessen skärpts på brottsbekämpningsområdet genom att ett omvänt skaderekvisit införts har det ansetts nödvändigt att i vissa fall införa en *uppgiftsskyldighet* för de brottsbekämpande myndigheterna. I 9 kap. 17 § sjätte stycket SekrL finns bestämmelser som möjliggör att uppgifter, utan hinder av sekretess, lämnas ut i dessa fall. Bland annat kan polisen eller åklagaren underrätta vårdnadshavaren då någon som är underårig misstänks för brott. För att myndigheter inte skall behöva förlita sig på den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § om informationsutbyte mellan myndigheter har en särskild bestämmelse införts om att uppgifter får lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen om misstankeregister och i polisdatalagen samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

I 9 kap. 17 § sjunde stycket SekrL finns bestämmelser som möjliggör att polisen, utan hinder av sekretess, kan uppfylla sin skyldighet enligt 2 kap. 8 § trafikförordningen (1988:1276) att i vissa fall underrätta den *vars egendom har skadats i samband med en trafikolycka*.

En sekretessbrytande bestämmelse till förmån för *konkursförvaltaren* finns i 9 kap. 17 § åttonde stycket SekrL.

30.1.5 Sekretess då en brottsutredning avslutas

Enligt 9 kap. 18 § första stycket SekrL gäller inte sekretess enligt 17 § första stycket för beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas samt beslut om att sådan undersökning skall läggas ned. Detsamma gäller uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Sekretess gäller inte heller uppgift som avser omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (p.g.a. störande av den allmänna ordningen).

Om uppgift lämnas till domstol med anledning av åtal upphör förundersökningssekretessen att gälla (9 kap. 18 § andra stycket SekrL). Hela förundersökningsprotokollet blir därmed offentligt. Tre undantag finns från detta, nämligen där det anses finnas särskilt behov av sekretess även hos domstolen eller då uppgifterna saknar betydelse i målet eller har erhållits från en myndighet där sekretess för uppgifterna gäller.

30.1.6 För uppgift i belastningsregister gäller absolut sekretess

Sekretess gäller enligt 7 kap. 17 § SekrL i verksamhet som avser förande och uttag ur register som förs enligt lagen (1998:62) om belastningsregister för uppgift i registret. Den reform beträffande polisregistren som genomfördes år 1998 innebar att den absoluta sekretessen avskaffades för alla polisregister utom belastningsregistret. Ändamålet med belastningsregistret är att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos polis- och tullmyndigheter, hos åklagare och hos allmänna domstolar. En uppgiftsskyldighet är därför föreskriven i förhållande till framför allt dessa myndigheter genom bestämmelser i lagen om belastningsregister. I 7 kap. 17 § SekrL sägs uttryckligen att bestämmelserna i 14 kap., som generellt reglerar informationsutbyte mellan myndigheter, inte är tillämpliga i fråga om sekretessen enligt denna paragraf. Rikspolisstyrelsen, som är den registerförande myndigheten, kan därför endast lämna ut uppgifter från registret i den mån detta är särskilt föreskrivet.

Den absoluta sekretessen enligt 7 kap. 17 § SekrL gäller endast i myndighets verksamhet som avser förande eller uttag ur belastningsregistret, dvs. hos Rikspolisstyrelsen, domstolar och åklagare.

Om en registeruppgift lämnas till en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften där endast om det är föreskrivet i någon annan bestämmelse i sekretesslagen.

30.1.7 Sekretess för uppgifter i Schengens informationssystem

Schengensamarbetet

Sverige anslöt sig i december 1996 till Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42, bet. 1997/98:JuU15). Samarbetet har sin grund i det avtal som år 1985 i gränsstaden Schengen i Luxemburg slöts mellan Frankrike, Tyskland och Beneluxstaterna i syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer. Avtalet är alltså ett separat mellanstatligt avtal utanför EG. År 1990 undertecknades tillämpningskonventionen till Schengenavtalet, den s.k. Schengenkonventionen, med de viktigaste bestämmelserna för samarbetet om praktiska åtgärder för att genomföra avvecklingen av gränskontrollerna vid de inre gränserna samt övriga samsamarbetsåtgärder. Konventionen började tillämpas och gränskontrollerna upphörde den 26 mars 1995 mellan sju av de EU-länder som då anslutit sig. I samband med att Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999 införlivades Schengensamarbetet i EU.

Schengensamarbetet bygger på två grundtankar. Den första är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna skall upphöra. Den andra är att kampen skall stärkas mot internationell kriminalitet och illegal invandring. Ett hjälpmedel i detta sammanhang är Schengens informationssystem (SIS). För den svenska delen av registret finns regler i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem (se avsnitt 30.2.6). Registret är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. I SIS kan varje Schengenstat via sin huvudansvarige myndighet – SIRENE-kontor – föra in uppgifter om personer eller föremål som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta med en begäran om att någon åtgärd skall vidtas när den efterlysta personen påträffas. SIS innehåller identifieringsuppgifter om dessa personer. Det ankommer på Rikspolisstyrelsen att föra den svenska enheten av SIS.

Inom EU finns nu ett förslag om en ny centraliserad version av SIS, benämnd SIS II.

Sekreteress för uppgifter i SIS

Enligt 7 kap. 41 § första stycket SekrL gäller sekreteress hos polismyndighet och åklagarmyndighet samt hos Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket för uppgift om enskilds personliga förhållanden i angelägenhet som avser framställningar enligt 3 § lagen om Schengens informationssystem. Sekreteress gäller om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Ett omvänt skaderekvisit skall alltså tillämpas.

Avsikten är att den enskilde skall skyddas av sekreteress hos de myndigheter som tar befattning med framställningar enligt 3 § lagen om Schengens informationssystem (prop. 1999/2000:64 s. 176). Därmed avses framför allt SIRENE-kontorets registrering av svenska framställningar i SIS och förande av akter med kompletterande information från andra Schengenstater med anledning av deras framställningar i SIS, svenska myndigheters kontroller av personer i SIS i samband med gränskontroller och inre utlänningskontroller, andra kontroller i den brottsutredande och brottsförebyggande verksamheten, samt svenska myndigheters inhämtande av kompletterande information via det svenska SIRENE-kontoret när en i Sverige kontrollerad person förekommer i SIS.

Sekreteress kan gälla hos de berörda myndigheterna även enligt 2 kap. 1 § (utrikessekreteress) och 5 kap. 1 § (förundersökningssekreteress) SekrL.

Enligt 7 kap. 41 § andra stycket SekrL gäller sekreteress också hos myndighet som prövar ansökningar om visering och uppehållstillstånd för uppgift om enskilds personliga förhållanden i angelägenheter som avser framställningar om att en person skall nekastillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna, dvs. den s.k. spärllistan.

I 7 kap. 41 § tredje stycket SekrL görs vissa undantag från sekreteressen. Utan hinder av sekreteress får uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i polisdatalagen och i lagen om Schengens informationssystem. Hänvisningen till polisdatalagen gör det möjligt för det svenska SIRENE-kontoret att lämna uppgifter till andra Schengenstaters SIS-register och SIRENE-kontor (7 §). Kompletterande uppgifter från andra Schengenstater kan också lämnas ut till berörda svenska myndigheter i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om detta (8 §). Hänvisningen till lagen om

Schengens informationssystem medför att uppgifter i SIS-registret får lämnas till där angivna svenska myndigheter (9 §).

30.2 Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

30.2.1 Inledning

Liksom inom det allmännas verksamhet i övrigt har den tekniska utvecklingen medfört att praktiskt taget allt skrivarbete inom polisen utförs med hjälp av datorer. För polisens del gäller vidare att polisarbetet inte på samma sätt som tidigare är inriktat på ett enbart reaktivt arbetssätt, utan numera betonas också att arbetet skall vara problemorienterat och verka brottsförebyggande. Detta proaktiva arbete innebär att polisen behöver inhämta och bearbeta information i större utsträckning än tidigare. Såväl den tekniska utvecklingen som nya arbetsmetoder innebär således att polisen i allt större utsträckning behandlar personuppgifter på automatiserad väg, och då inte enbart uppgifter om personer som är misstänkta för brott utan även uppgifter i underrättelse- och spaningsverksamheten om icke misstänkta personer.

Med anledning av att personuppgiftslagen trädde i kraft i oktober 1998 gjordes en reform på polisområdet av de bestämmelser som reglerade polisens rätt att behandla personuppgifter. Reformen innebar att tre nya lagar på området tillkom (prop. 1997/98:97, bet. 1997/98:JuU20). För det första infördes polisdatalagen (1998:622) som bygger på personuppgiftslagen och endast innehåller de särregler som ansetts nödvändiga för polisens verksamhet. Denna lag trädde i kraft den 1 april 1999. Dessutom infördes lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Uppbyggnaden av dessa nya register stötte på tekniska problem, varför lagarna trädde i kraft först den 1 januari 2000. De nu nämnda lagarna kompletteras av regler i polisdataförordningen (1999:81), förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Redan i december 1999 ansågs det finnas behov av att göra en översyn av den nya lagstiftningen för polisens behandling av personuppgifter. Regeringen beslutade därför att tillsätta en särskild utredare som fick i uppdrag att göra en sådan översyn. Resultatet av

utredarens arbete har redovisats i betänkandet *Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet* (SOU 2001:92). Förslagen i betänkandet bereds alltjämt inom Regeringskansliet.

Den 1 december 2000 trädde lagen (2000:344) om Schengens informationssystem i kraft. Lagen reglerar det register som utgör den svenska nationella enheten av Schengens informationssystem (SIS).

Nedan redovisas inledningsvis Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Därefter redogörs för reglerna i polisdatalagen. I polisdatalagen regleras bl.a. de register som inrättats med uppgifter om DNA-analyser i brottmål. Denna reglering redovisas emellertid för sig i ett efterföljande avsnitt. De särskilda lagar som reglerar belastningsregistret och misstankeregistret redovisas också, liksom lagen om Schengens informationssystem. Efter detta följer ett avsnitt som kortfattat behandlar övriga centrala och lokala register i polisens verksamhet, vilka alltjämt hämtar sitt stöd i tillstånd från Datainspektionen, vilka meddelats med stöd av den år 1998 upphävda datalagen.

30.2.2 Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn

Inom Europarådet antogs år 1987 en rekommendation, No. R (87) 15, om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Rekommendationen innehåller speciella skyddsregler för personuppgifter som polisen samlar in, lagrar, använder eller överför med hjälp av automatiserad behandling i syfte att förhindra och bekämpa brott eller upprätthålla allmän ordning. Endast sådana uppgifter som är nödvändiga för att förhindra en verklig fara eller bekämpa ett visst brott får samlas in, om inte den nationella lagstiftningen tillåter ett mer omfattande uppgiftssamlande. Skilda kategorier av lagrade uppgifter skall så långt som möjligt kunna skiljas från varandra efter graden av riktighet och tillförlitlighet. I synnerhet skall uppgifter som grundar sig på fakta kunna skiljas från uppgifter som grundar sig på omdömen eller personliga värderingar.

30.2.3 Polisdatalagen

Inledning

Polisdatalagen bygger på personuppgiftslagen och innehåller endast de särregler som ansetts nödvändiga i polisens verksamhet. Lagen innehåller allmänna regler om behandling av personuppgifter i polisens arbete som avser både manuell behandling och automatiserad behandling av personuppgifter (1-9 §§). I lagen finns också regler som enbart tar sikte på automatiserad behandling (10-36 §§). De gäller uppgifter om kvarstående misstankar och kriminalunderrättelseverksamhet samt vissa datoriserade register som förs hos polisen, nämligen kriminalunderrättelseregister, DNA-register, fingeravtrycks- och signalementsregister och SÄPO-registret (det sistnämnda behandlas inte i detta kapitel).

Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när något sådant inträffat eller bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (1 §).

Känsliga personuppgifter

Uppgifter om en person får inte behandlas *enbart* på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexuella läggning (5 §). Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får uppgifterna kompletteras med nämnda typer av uppgifter. En sådan komplettering får dock bara ske om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen. Bestämmelsen innebär ett undantag från det principiella förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter som finns i personuppgiftslagen.

Utlämnande av uppgifter

I 6-8 §§ finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter. Uppgifter som är nödvändiga för att framställa rättsstatistiken skall lämnas till den myndighet som ansvarar för att framställa sådan

statistik (6 §). Här gäller således en uppgiftsskyldighet som skall iakttas utan att någon sekretessprövning görs.

Uppgifter får också lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt (7 §). Bestämmelsen tar bl.a. sikte på utlämnande av uppgifter inom ramen för det polisiära samarbetet i Europol.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter på begäran får lämnas till polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol, om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott (7 §). En bestämmelse med denna innebörd har införts i 18 § andra stycket polisdataförordningen.

I 8 § ges regeringen ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om att uppgifter får lämnas ut även i andra fall än som sägs i 6–7 §§. Sådana föreskrifter finns i polisdataförordningen och gäller bl.a. vilka myndigheter som får ha direktåtkomst till de särskilda polisregistren.

Uppgifter får också lämnas ut till utländskt organ enligt vad som framgår av 1 kap. 3 § tredje stycket SekrL. Av denna bestämmelse, som generellt gäller i det allmännas verksamhet, framgår att sekretessbelagd uppgift får lämnas till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation inte bara då det finns en särskild föreskrift om detta i lag eller förordning, utan också om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till myndigheten eller organisationen i fråga.

Kvarstående misstankar

I 10–11 §§ finns bestämmelser om i vilken utsträckning uppgifter om kvarstående misstankar får behandlas. Sådana uppgifter får behandlas även om förundersökningen har lagts ned, under förutsättning att förundersökningsledaren bedömer att personen i fråga fortfarande är skäligen misstänkt för brottet och uppgifterna behövs för att förundersökningen skall kunna tas upp på nytt. Har förundersökningen lagts ned på grund av att den misstänkte är oskyldig eller gärningen inte är ett brott får de tidigare brottsmisstankarna alltså inte behandlas automatiserat.

Om åtal mot en person har lagts ned eller om denne har frikänts genom en lagakraftvunnen dom kan uppgifter om kvarstående misstankar ändå få behandlas. Som förutsättning gäller i en sådan situation att förundersökningen tas upp på nytt eller för att det skall kunna ske en prövning av ett särskilt rättsmedel enligt 58 kap. RB. I övrigt får alltså uppgifter om tidigare ogillade eller nedlagda åtal inte behandlas automatiserat för annat ändamål än arkivering.

Kriminalunderrättelseverksamhet och kriminalunderrättelseregister

I polisdatalagen skiljer man på behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet och personuppgifter i kriminalunderrättelseregister.

Kriminalunderrättelseverksamhet består i att samla, bearbeta och analysera information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas, allt i den mån verksamheten inte utgör förundersökning. Av lagen framgår att automatiserad behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet får ske först efter att polismyndighet eller Rikspolisstyrelsen har fattat beslut om att en särskild undersökning skall inledas (14–15 §§). Det skall också finnas anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas. Med allvarlig brottslighet avses brott för vilket det är föreskrivet minst två års fängelse (3 §).

Om behandlingen avser uppgifter om enskilda som inte är misstänkta för något brott skall en upplysning finnas om detta förhållande. Ändamålet med behandlingen och de villkor i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet skall anges i beslutet om att särskild undersökning skall inledas.

Uppgifter som behandlas i en särskild undersökning skall gallras senast ett år efter att beslutet om behandlingen fattades (16 §). Behandling får dock ske under längre tid om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas.

Rikspolisstyrelsen skall föra en särskild förteckning över samtliga beslut om behandling av personuppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet.

I *kriminalunderrättelseregister* samlas och systematiseras information som polisen får genom t.ex. tips, iakttagelser eller upplys-

ningar som ger anledning att misstänka att det förekommer brottslig verksamhet. Datoriserade kriminalunderrättelseregister får endast föras för att ge underlag för beslut om särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslighet eller underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet (17 §).

Polisdatalagen innehåller särskilda bestämmelser om vad ett kriminalunderrättelseregister får innehålla när det gäller uppgifter som kan hänföras till enskilda personer (18 §). Sådana uppgifter får föras in i registret endast om uppgiften ger anledning att anta att allvarlig brottslighet utövats eller kan komma att utövas och om den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten. Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslighet får registreras även om uppgifterna kan hänföras till en person som inte är misstänkt för brott. Detsamma gäller hjälpmedel som kan antas ha använts i sådan verksamhet. En upplysning om att uppgiften avser en icke misstänkt person skall lämnas.

Lagen innehåller också en uttömmande uppräkningslista av vilken typ av uppgifter som ett kriminalunderrättelseregister får innehålla (20 §).

Uppgifter i kriminalunderrättelseregister får bevaras under längre tid än vad som gäller för särskilda undersökningar. Gallring skall sålunda ske senast tre år efter det att uppgifter om den misstänkte i fråga senast fördes in (21 §). Om en särskild undersökning beträffande denne person har inletts, får dock uppgifterna stå kvar till dess undersökningen avslutats.

I polisdataförordningen (1999:81) finns bestämmelser om vilka som får ha *direkt åtkomst* till uppgifter i särskilda undersökningar och kriminalunderrättelseregister och till vilka myndigheter och under vilka förutsättningar uppgifter får lämnas ut (7–10 §§).

Direkt åtkomst till uppgifter som behandlas automatiserat i särskilda undersökningar får endast de personer som arbetar med undersökningen ha (7 §). Sådana uppgifter får lämnas ut till en annan polisman, Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Tullverket eller Skatteverket endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning eller andra brottsbekämpande åtgärder (8 §). Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten får ha direkt åtkomst till kriminalunderrättelseregistren (9 §). Åtkomsten skall vara förbehållen de personer som

på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna. Vid Ekobrottsmyndigheten är den direkta åtkomsten förbehållen polisman och annan person som deltar i polisiärt arbete, med undantag för åklagare. Uppgifter ur kriminalunderrättelseregister får lämnas ut till Kustbevakningen, Tullverket eller Skatteverket endast om uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder (10 §).

Fingeravtrycks- och signalementsregistret

I fingeravtrycks- och signalementsregistret får Rikspolisstyrelsen behandla uppgifter för att underlätta identifiering av personer i samband med brott. Registret får användas för identifiering av okända personer även i andra fall (29 §).

Registret får endast innehålla uppgifter om den som är misstänkt eller dömd för brott eller som har fått lämna fingeravtryck enligt 19 § lagen om särskild utlänningskontroll (30 §). Uppgifter får föras in som avser fingeravtryck, signalement, identifieringsuppgifter och ärendenummer.

Beträffande den som är misstänkt för brott skall gallring i fingeravtrycks- och signalementsregistret ske när förundersökning eller åtal mot personen läggs ned eller när åtal ogillas (31 §). Om andra uppgifter om den misstänkte skall behandlas längre med stöd av 10 eller 11 § (kvarstående misstanke) får uppgifterna i registret dock bevaras lika länge som de uppgifterna.

Om den registrerade döms skall uppgifterna i registret gallras senast vid den tidpunkt då uppgifterna gallras ur belastningsregistret.

Information till den registrerade, säkerhet vid behandlingen, rättelse och skadestånd

I polisdatalagen finns inga särskilda bestämmelser om information till den registrerade, säkerhet vid behandling, rättelse och skadestånd. Beträffande dessa frågor gäller de allmänna reglerna i personuppgiftslagen. När det gäller rättelse och skadestånd finns i 9 § polisdatalagen en uttrycklig hänvisning till personuppgiftslagen.

30.2.4 Register med uppgifter från DNA-analyser

Europarådets rekommendation No. R (92) 1 om användning av DNA-analys inom ramen för det straffrättsliga systemet

År 1992 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om användning av DNA-analys inom ramen för det straffrättsliga systemet. Rekommendationen berör såväl under vilka förutsättningar prov för DNA-analys får tas samt i vilken utsträckning information från en DNA-analys får bevaras.

I vilken utsträckning ett DNA-prov och resultatet av en DNA-analys får bevaras behandlas i punkt 8 i rekommendationen. Prover som tagits för DNA-analys får som huvudregel inte finnas kvar efter det att ärendet för vilket det tagits slutligt har avgjorts. Också resultatet av en DNA-analys bör som huvudregel förstöras när det inte längre behövs för det ändamål som det ursprungligen användes för. Om analysen avser en person som har dömts för ett allvarligt brott mot en persons liv eller hälsa, personliga integritet eller säkerhet bör analysresultatet dock få sparas längre under viss, i nationell lag, angiven tid. Om en person kräver det eller ett prov inte kan knytas till en viss individ, får provet eller analysresultatet sparas under längre perioder. Om det gäller en nations säkerhet får nationell lag medge att prover och analysresultat från DNA-prover sparas även om den misstänkta personen inte har åtalats eller fällts för brott. I sådana fall skall det i nationell lag anges under hur lång tid provet eller analysbeskedet får sparas.

DNA-registret inrättas

Regler som innebar att ett DNA-register kunde inrättas infördes den 1 april 1999 genom den reform som då gjordes beträffande polisregisterlagstiftningen. Regleringen för ett sådant register infördes i den nya polisdatalagen. Som skäl för att införa ett DNA-register anfördes i förarbetena att polisen skulle utnyttja DNA-tekniken redan på spaningsstadiet, dvs. innan misstankar har kunnat riktas mot en viss person (prop. 1997/98:97 s. 133 f.). Om polisen fick rätt att inrätta ett DNA-register med uppgifter om människors DNA-profiler skulle spåranalyser t.ex. från en brottsplats kunna jämföras med DNA-profilerna i registret. Detta skulle kunna leda till att den person som lämnat spår på brottsplatsen

snabbt identifierades, vilket underlättar förundersökningen avsevärt.

Ändamålet med DNA-registret skulle enbart vara att underlätta identifieringen av personen i samband med utredning av brott (22 §). Rikspolisstyrelsen skulle vara behörig att föra registret.

Analysresultat skulle få föras in i DNA-registret endast beträffande den som hade dömts för ett allvarligt brott som avsågs i vissa uppräknade kapitel i brottsbalken och som utgjorde brott mot en persons liv eller hälsa, personliga integritet eller säkerhet eller ett allmänfarligt brott (23 §). Som förutsättning gällde också att det skulle vara fråga om ett brott på vilket det kunde följa fängelse i mer än två år. Även den som hade dömts för förbrott till sådana brott kunde registreras.

Registreringen av ett analysresultat skulle begränsas till uppgifter som gav information om den registrerades identitet (24 §). Analysresultat som kunde ge upplysning om den registrerades personliga egenskaper fick inte registreras. Utöver detta fick DNA-registret endast innehålla upplysningar som visade i vilket ärende analysen hade gjorts och vem analysen avsåg.

När det gällde frågan om gallring ur DNA-registret anfördes i förarbetena att registret framför allt skulle bli användbart då en tidigare registrerad person återföll i brott (a. prop. s. 141). Under sådana förhållanden kunde polisen lättare spåra gärningsmannen, om denne hade lämnat något analyserbart spår på brottsplatsen. Så länge en registrerad person fortsatte att begå brott fanns det sett ur samhällets synvinkel skäl att bevara uppgifter om denne i registret. Om han eller hon under en längre tid inte gjorde sig skyldig till något nytt brott, måste risken för att denne senare skulle komma att återfalla i brott vara mycket mindre. Därmed borde också samhällets intresse av att ha kvar uppgifter om personen i fråga antas minska. Det ansågs därför lämpligt att knyta gallringstiden till vad som gällde enligt belastningsregistret. Sålunda infördes regler om att uppgifter skulle gallras senast när uppgifterna om den registrerade gallrades ur belastningsregistret enligt lagen om belastningsregister (27 §). Detta innebar att uppgifterna skulle gallras tio år efter att personen ifråga frigivits från sitt fängelsestraff eller, om denna dömts till rättspsykiatrisk vård, tio år från utskrivningen.

Utökade möjligheter att registrera uppgifter i DNA-registret införs

Möjligheterna att registrera uppgifter i DNA-registret har utökats genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2006 (prop. 2005/06:29, bet. 2005/06:JuU7). I samma lagstiftningsärende utvidgades också möjligheterna att ta DNA-prov inom ramen för reglerna om kroppsbesiktning i 28 kap. RB (se avsnitt 28.2.3). De uppgifter som numera får införas i DNA-registret är inte längre begränsade till vissa särskilt angivna allvarliga brott som kan leda till fängelse i mer än två år eller förbrott till sådana brott. Den nya regleringen innebär att uppgifter om en person som har dömts till annan påföljd än böter eller som har godkänt ett straffföreläggande som avser villkorlig dom skall kunna registreras.

De utökade möjligheterna att införa uppgifter i DNA-registret innebär en utvidgning i förhållande till vad som anges i Europarådets rekommendation. Som skäl för att avvika från rekommendationen anförde regeringen i förarbetena till den nya lagstiftningen att rekommendationen tillkommit under en tid då DNA-tekniken var relativt ny och oprövad (a. prop. s. 29). Tekniken hade kommit till allt större användning vid utredandet av bl.a. "mängdbrottsligheten". Regeringen ansåg vidare att riskerna för den enskildes integritet var relativt begränsade. Bestämmelsen i 22 § polisdatalagen om att DNA-registret inte får användas för annat ändamål än för att underlätta identifiering av personer i samband med utredning om brott gav också ett tillräckligt skydd.

De utökade möjligheterna att använda DNA-teknik i brottsbekämpningen innebär en utvidgning i förhållande till Europarådets rekommendation i ytterligare två avseenden. Rekommendationen medger för det första endast registrering av personer som har dömts för brott. Efter lagändringen medger emellertid den svenska lagstiftningen registrering av även DNA-profiler från personer som är *skäligen misstänkta* för brott på vilket fängelse kan följa (24 a §). Som skäl för denna utvidgning anförde regeringen att förutsättningarna för att snabbt klara upp andra brott ökar om man inte behöver avvakta den ibland långa tid som kan förflyta innan man kan föra in en DNA-profil i registret, något som kan ske först när det finns en lagakraftvunnen dom. Värdet av de aktuella uppgifterna framgick enligt regeringen redan av Statens kriminaltekniska laboratoriums verksamhet, där man jämförde alla DNA-profiler från skäligen misstänkta personer med profiler från samt-

liga ”öppna” ärenden. Det hade då visat sig att det var just i kategorin ”skäligen misstänkta” som man fick flest träffar. Som regeringen tidigare anfört innebar registreringen inte heller några påtagliga risker från integritetssynpunkt, bl.a. eftersom den information som registreras inte är av särskilt integritetskänslig art. Den enskildes intresse av att inte knytas till brott som han eller hon hade begått utgjorde vidare enligt regeringen inget skyddsvärt intresse.

Europarådets rekommendation innebär för det andra att det över huvud taget inte är tillåtet att ta DNA-prov och registrera uppgifter från analysen *enbart* för eventuella framtida behov. De nya möjligheterna att registrera DNA-profiler avseende skäligen misstänkta personer innebär emellertid, tillsammans med de nya reglerna i 28 kap. 12 a § RB om tagande av DNA-prov, att detta sker enbart i syfte att en registrering skall komma till stånd. Något krav på att provtagningen skall ha betydelse för utredningen av det aktuella brottet uppställs alltså inte detta fall. Det kan förväntas att DNA-prov kommer att tas på i princip alla i den aktuella personkategorin, utom i fall då provtagning inte framstår som motiverad. Så kan t.ex. vara fallet om den misstänkte redan finns registrerad i DNA-registret, eller då påföljden för det aktuella brottet kan förväntas ge böter (jfr a. prop. s. 39).

Frågan om det borde vara tillåtet med provtagning och registrering enbart för eventuella framtida behov diskuterades redan då DNA-registret infördes (prop. 1997/98:97 s. 143 f.). Regeringen framhöll att tanken med Europarådets rekommendation syntes vara att DNA-analys bara får genomföras för ett specifikt syfte, nämligen för omedelbar användning under en brottsutredning. Provtagning och analys enbart för eventuellt framtida bruk var således inte förenligt med rekommendationen. Sverige hade anslutit sig till rekommendationen utan reservation. Även om den inte var folkrättsligt bindande, borde utgångspunkten enligt regeringen vara att rekommendationen skulle respekteras. Det borde därför krävas starka skäl för att frångå rekommendationen. Regeringen ansåg att vad Registerutredningen anfört om polisens behov av att registrera alla som dömts för vissa allvarliga brott och som av erfarenhet kunde antas återfalla i brott inte utgjorde sådana starka skäl som kunde motivera ett avsteg från rekommendationen. Det borde också beaktas att rekommendationen var förhållandevis ny. Den hade vidare arbetats fram av en grupp där bl.a. experter på rättsvetenskap, samhällsvetenskap, etik, biomedicin och straffrätt var representerade. De avvägningar mellan effektivitets- och integri-

tetshänsyn som låg till grund för de slutliga ställningstagandena i rekommendationen hade således grundats på goda kunskaper både om DNA-analysers känslighet från integritetssynpunkt och om vad som krävs för ett effektivt polisarbete. Enligt regeringen fick vad som sades i rekommendationen därför anses ha en avsevärd tyngd. Regeringen ansåg också att det redan enligt gällande rätt fanns goda möjligheter för polisen att företa DNA-analys för senare registrering i DNA-registret.

Under de följande cirka sju åren kom alltså regering och riksdag, som framgått, att ändra synsätt i fråga om rekommendationens relevans för den svenska lagstiftningen om registrering av uppgifter i DNA-registret.

Lagstiftaren har också ansett det vara lämpligt från integritets-skyddssynpunkt att uppgifter om misstänkta personer inte blandas med uppgifter om dömda personer. I samband med de numera utökade möjligheterna att registrera uppgifter om DNA-profiler har därför en ny typ av register införts benämnt *utredningsregister*. I detta register införs uppgifter om de analysresultat som avser icke-dömda personer, medan uppgifter om dömda personer också i fortsättningen förs in i DNA-registret.

Begränsningarna i 24 § om vilken information DNA-registret får innehålla gäller även för utredningsregistret. Också registreringen av ett analysresultat i utredningsregistret skall alltså begränsas till uppgifter som ger information om den registrerades identitet.

I utredningsregistret skall uppgifterna gallras senast när uppgifterna får föras in i DNA-registret eller, om den misstänkte inte döms för brottet, när förundersökning eller åtal läggs ned eller åtal ogillas. Om åtal bifalls, men påföljden bestäms till enbart böter, eller när den registrerade godkänt ett strafföreläggande som avser enbart böter skall uppgifterna också gallras.

Spårregistret

Spårregistret inrättades samtidigt som DNA-registret. I detta register får uppgifter föras in om resultat från DNA-analyser som inte kan hänföras till någon identifierbar person (25 §). Spårregistret innehåller alltså inga personuppgifter. Uppgifterna som registreras avser spår från en brottsplats eller från en målsägandes kläder eller kropp, om man inte kan finna vem det är som har avsatt spåret. En uppgift som har förts in i spårregistret skall tas bort så

snart det finns information som visar vem det analyserade spåret härrör från (prop. 1997/98:97 s. 140). Förutom analysresultatet får registret endast innehålla upplysning om i vilket ärende analysen har gjorts.

Analysresultat får i vissa fall jämföras med uppgifter i spårregistret (26 §). Om analysresultatet är ett ”spår”, dvs. tillhör en inte identifierad person, får för det första en jämförelse göras med andra analysresultatet i spårregistret. Om resultatet däremot avser en person som är identifierad får en jämförelse endast ske om uppgifterna finns i DNA-registret eller om personen är skäligen misstänkt för brott.

Uppgifter i spårregistret skall gallras senast trettio år efter registreringen (27 §).

Direkt åtkomst till register med uppgifter om DNA-analyser

Av 11 § polisdataförordningen framgår att Statens Kriminaltekniska laboratorium, polismyndigheter och åklagarmyndigheter får ha direkt åtkomst till DNA-registret, utredningsregistret och spårregistret.

30.2.5 Belastningsregistret

Allmänt

Enligt 1 § lagen (1998:620) om belastningsregister skall Rikspolisstyrelsen föra ett sådant datoriserat register.

Syftet med belastningsregistret är framför allt att de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna på ett enkelt sätt skall få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet. De myndigheter som här avses är polis, skatte- och tullmyndigheter, åklagarmyndigheterna, de allmänna domstolarna samt polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning (2 §). Registret får också användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i verksamhet som denne bedriver.

Innehåll

Registret skall innehålla uppgifter om alla påföljder för brott (3 §). Även uppgifter om meddelade besöksförbud skall föras in i registret.

Uppgifter om vissa domar och beslut i utlandet skall också föras in i registret (4 §). Så är fallet om uppgiften motsvarar vad som gäller enligt 3 § och den kommer ifrån en myndighet i en stat som tillhör Interpol, från denna organisation eller från Europol. En sådan uppgift skall också gälla en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Annars gäller att uppgiften skall ha lämnats från en stat enligt en överenskommelse mellan Sverige och den staten.

Rätt att få uppgifter från registret

Till skillnad från vad som är fallet för polisregister i övrigt råder det absolut sekretess för uppgifterna i belastningsregistret (se avsnitt 30.1.6). Som en konsekvens av detta regleras det uttömmande i lagen om belastningsregistret vilka myndigheter och enskilda som har rätt att få ut uppgifter från registret (6 §).

De myndigheter som har rätt att få ut uppgifter är JO, JK och Datainspektionen, polis-, skatte-, tull- eller åklagarmyndigheter och domstolarna. Även andra myndigheter kan ha en sådan rättighet om regeringen för vissa slag av ärenden eller för ett särskilt fall har föreskrivit att så skall vara fallet. Bestämmelser om detta finns i 10–17 §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister, enligt vilka en relativt stort antal myndigheter har rätt att få ut vissa uppgifter ur registret för särskilt angivna ändamål.

Regeringen får också föreskriva att de myndigheter som har rätt att få ut uppgifter ur registret får ha direktåtkomst till registret. Sådana bestämmelser finns i 19 och 20 §§ förordningen och avser ett mindre antal myndigheter.

En myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret skall enligt 7 § i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. Det åligger således inte Rikspolisstyrelsen att vid utlämnade ur registret tillämpa denna behovs- och proportionalitetsprincip, utan det ankommer på den inhämtande myndigheten.

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter om sig själv (9 §). Uppgifterna skall på begäran lämnas ut avgiftsfritt en gång per år. Utöver detta har en enskild person rätt att få ut uppgifter från registret i de fall som särskilt anges i lagen, t.ex. när den enskilde behöver ett registerutdrag om sig själv enligt lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg.

Enskilda har också i vissa fall rätt att få ut uppgifter om andra personer (10 §). Som förutsättning gäller att uppgiften behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott och att regeringen för vissa typer av fall har föreskrivit att en sådan rätt finns. Regeringen kan också i ett särskilt fall medge att en enskild har rätt att få ut uppgifter om en annan person.

Utländska myndigheter har också i vissa fall rätt att få ut uppgifter från registret (11–14 §). Bland annat får uppgifter lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Sådana konventioner är Europakonventionen och den Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål.

Gallring

Uppgifter i registret skall gallras när förutsättningarna för en registrering inte längre föreligger, t.ex. om den registrerade blir frikänd efter överklagande eller ordningsbot undanröjs (16 §). I annat fall skall uppgifter gallras efter viss tid, i regel 10 år (17 §).

Tystnadsplikt

Den som med stöd av lagen har fått del av uppgifter om annans personliga förhållande får inte obehörigen röja dessa uppgifter (19 §). I det allmänna verksamheten gäller sekretesslagen.

30.2.6 Misstankeregistret

Allmänt

I misstankeregistret behandlas uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott (1 §). Rikspolisstyrelsen är ansvarig för registret.

Ändamålet med misstankeregistret är att underlätta tillgången till uppgifter om skäligen misstänkta personer för de myndigheter som behöver sådana uppgifter i sin verksamhet (2 §). Dessa myndigheter är polis-, skatte-, tull och åklagarmyndigheter som behöver uppgifterna för att samordna förundersökningar eller för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Registret får också användas av polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning. Även enskilda kan få uppgift från registret om uppgiften är av särskild betydelse i deras verksamhet.

Innehåll

I misstankeregistret finns uppgifter om den som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkt antingen för något brott mot brottsbalken eller för något annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet (3 §). Uppgifter förs också in beträffande den som är skäligen misstänkt för ett motsvarande brott utomlands, om frågan om lagföring för brottet skall avgöras i Sverige. Därutöver innehåller registret uppgifter om den mot vilken det har inletts talan om förvandling av böter och om den som begärts överlämnad eller utlämnad för brott.

Utlämnande av uppgifter

För uppgifter i misstankeregistret gäller, liksom för de flesta andra polisregister, sekretess med omvänt skaderekvisit (se avsnitt 30.1.2). Uppgifter kan alltså lämnas ut med stöd av sekretesslagen, t.ex. enligt bestämmelserna i 14 kap. om informationsutbyte mellan myndigheter. Lagen innehåller dock uttryckliga regler om att vissa myndigheter har rätt att få ut uppgifter ur registret, dvs. att uppgifter skall lämnas ut utan att någon sekretessprövning görs. Dessa myndigheter är för det första de som omnämns i 2 §, dvs. polis-,

åklagar, skatt- och tullmyndigheter, men också allmänna domstolar (5 §). I 3 och 4 §§ förordningen (1999:1135) om misstankeregister har regeringen vidare meddelat föreskrifter om att ett relativt stort antal andra myndigheter har rätt att få ut fullständiga eller vissa uppgifter från registret.

I lagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om direktåtkomst. Sådana bestämmelser finns i 6 § förordningen och gäller polismyndigheter, Skatteverket, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket.

På samma sätt som gäller i fråga om belastningsregistret skall den myndighet som har rätt att få ut uppgifter iaktta en behovs- och proportionalitetsprincip innan uppgifter begärs utlämnade (6 §).

Enskilda kan också ha rätt att få ut uppgifter från registret om regeringen har meddelat föreskrifter om det (8 §). Sådana föreskrifter finns i 8 § förordningen och avser endast uppgifter om brottsmisstanke där åtal väckts. De enskilda som kan få sådan uppgift är larminstallationsföretag, vars verksamhet regleras i författning, då någon skall anställas eller anlitas som uppdragstagare. Detsamma gäller enskilda som bedriver psykiatrisk tvångsvård eller vård av utvecklingsstörda eller av barn och unga. Regeringen får också i särskilda fall medge att uppgifter lämnas ut till en enskild vars rätt är beroende av uppgifter ur registret.

I lagen finns också uttryckliga regler om i vilka fall uppgifter får lämnas ut till utländska myndigheter (9–11 §§). Reglerna överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller i fråga om uppgifter som behandlas i belastningsregistret. Någon särskild bestämmelse som tar sikte på de nordiska länderna finns dock inte. I lagen erinras också om att uppgifter kan lämnas ut med stöd av 1 kap. 3 § SekrL.

Gallring

Uppgifter i registret skall gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts, om åtal läggs ned eller om dom eller beslut har meddelats och vunnit laga kraft (13 §). Detsamma gäller om den misstänkte godkänner ett strafföreläggande. Gallring av de relevanta uppgifterna i misstankeregistret skall också ske om ett ärende om överlämnande eller utlämnande har avslutats genom att begäran avslagits eller har verkställts.

Tystnadsplikt

För enskilda som med stöd av lagen får ta del av uppgifter ur registret råder tystnadsplikt (14 §). I det allmänna verksamheten gäller sekretesslagen.

30.2.7 Schengens informationssystem

I lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns regler som innebär en skyldighet för Rikspolisstyrelsen att föra ett register som skall vara den svenska enheten av Schengens informationssystem (SIS). Registret är anslutet till den centrala enheten i systemet (1 §).

SIS skall vara ett hjälpmedel för de stater som anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen eller som efter beslut av Europeiska unionens råd helt eller delvis tillämpar konventionens bestämmelser (2 §). Informationssystemet i dess helhet är ett efterlysnings- och spaningsregister, och som sådant ett hjälpmedel för Schengenstaterna för att främja samarbete som avser polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd.

I SIS förs in framställningar som rör någon av de frågor som samarbetet gäller (3 §). Vad dessa framställningar får beröra anges uttryckligen i lagen och kan t.ex. gälla att en person som efterlysts för överlämnande eller utlämnande skall omhändertas, att en person skall sättas upp på spärlista, dvs. nekats tillträde eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna, eller att uppgift om uppehållsort skall lämnas för en person som anmäls försvunnen.

Lagen reglerar uttömmande vilka uppgifter som får föras in i registret (4 §). Det är uppgifter om namn, särskilda bestående fysiska kännetecken, födelsedatum och födelseort, kön och medborgarskap, om personen är beväpnad, om personen kan tillgripa våld, syftet med framställningen samt begärd åtgärd.

Rikspolisstyrelsen får endast behandla uppgifter i registret om motsvarande slag av behandling är tillåten enligt personuppgiftslagen, polisdatalagen eller annan svensk författning (5 §). Som förutsättning för att behandlingen skall vara tillåten gäller att det skall vara nödvändigt att vidta en åtgärd som anges i 3 § (6 §). Ärendet skall vara av sådan vikt att registreringen framstår som berättigad.

Det är förbjudet för Rikspolisstyrelsen att behandla känsliga personuppgifter i registret (7 §).

I lagen ges vissa svenska myndigheter rätt att få ut uppgifter ur SIS (9 §). Det rör sig för det första om myndigheter som utför gränskontroll eller bistår vid sådan verksamhet. Åklagar- och polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen har dock även rätt att få ut uppgifter från registret när de i sitt arbete för att förebygga och utreda brott utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller. Polismyndigheter har också rätt att få ut uppgifter som behövs i verksamheten att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Regeringen bemyndigas att genom föreskrifter ge myndigheter rätt att få ut uppgifter från den s.k. spärrlistan, som innehåller framställningar om att personen inte skall tillåtas att resa in eller ges uppehållstillstånd i Schengen (se 3 § 2). Föreskrifter får också meddelas om direktåtkomst. I 9 § förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem föreskrivs att Regeringskansliet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden och svenska utlandsmyndigheter skall ha tillgång till den s.k. spärrlistan. Enligt 10 § förordningen får polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen ha direktåtkomst till hela SIS. Dessutom får Migrationsverket, Utlänningsnämnden och svenska utlandsmyndigheter ha direktåtkomst till vissa delar.

Enligt lagen tillämpas olika gallringstider för olika slag av uppgifter (11 §). Gallringstiden varierar från ett år till tio år.

Lagen innehåller vidare bestämmelser om skyldighet för Rikspolisstyrelsen att vidta rättelse (12 §). I 13 § föreskrivs att bestämmelserna om skadestånd i 48 § första stycket personuppgiftslagen gäller vid behandling enligt lagen om Schengens informationssystem. Det förhållandet att någon hänvisning till 48 § andra stycket inte görs innebär att det inte kan bli fråga om någon jämkning av skadeståndet, utan i detta fall har den personuppgiftsansvarige ett strikt ansvar.

30.2.8 Andra register hos polisen

Förutom de register som regleras i polisdatalagen och i de särskilda registerlagarna förs flera andra datoriserade register hos polisen, både av centralt och lokalt slag. Uppgifterna nedan är hämtade ur betänkandet *Behandlingen av personuppgifter i polisens verksamhet*

(SOU 2001:92) och proposition 2005/06:29 om utvidgad användning av DNA-tekniken i brottsbekämpningen m.m.

Centrala register

Bland de centrala registren bör nämnas det *allmänna spaningsregistret* (ASP) som förs av Rikspolisstyrelsen. Ursprungligen fördes registret med tillstånd av Datainspektionen enligt beslut den 18 maj 1977, som meddelats i enlighet med bestämmelserna i den sedan år 1998 upphävda datalagen. Giltighetstiden för tillståndet har förlängts genom övergångsbestämmelserna till polisdatalagen. Dessa övergångsbestämmelser ändrades senast den 1 januari 2006 så att ASP, liksom andra polisregister som övergångsvis regleras på samma sätt, kan föras med stöd av Datainspektionens tillstånd till utgången av år 2007.

Enligt sin ändamålsbeskrivning skall ASP lagra och systematisera uppgifter med anknytning till misstänkt eller konstaterad brottslighet för att användas i polisens spanande och brottsutredande verksamhet.

ASP syftar till att bygga upp kunskaper om och kring personer som misstänks för brott. Registret utgår från misstänkta gärningsmän. Uppgifterna i registret kommer från brottsanmälningar och förundersökningsprotokoll, men registreringen kan också ske på grund av trovärdiga tips från t.ex. personal inom socialförvaltningen.

Det är ett krav för registrering att det alltid finns en grundhandling varifrån den registrerade uppgiften är hämtad. En referens till denna grundhandling skall antecknas i ASP tillsammans med uppgiften. På grundhandlingen antecknas vem som fattat beslut om registreringen och vem som rent faktiskt utfört registreringen.

I registret får registreras namn och personnummer, alternativa förnamn och efternamn, adresser där personen brukar vistas, speciella fysiska kännetecken, intressenter (alla som bidrar med uppgifter om personen) och senaste händelse inom kriminalvården. Det registreras också uppgifter om brottstyper som personen ägnar sig åt (hans modus operandi), händelseanteckningar som rör tidigare brottsmisstankar, anknytningar till andra personer och spaningsinformation rörande brottsmisstankar.

De allra flesta uppgifter i ASP gallras efter 18 månader om ingen ny uppgift noteras om personen. För vissa grövre brott är gallringstiden dock fem år.

Av övergångsbestämmelserna till polisdatalagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om utlämnande av uppgifter från de register som förs med stöd av tidigare tillstånd från Datainspektionen. Sådana föreskrifter har år 2002 förts in i polisdataförordningen beträffande ASP och avser till vilka myndigheter som uppgifter får lämnas ut. Enligt 14 § får polismyndigheterna och Ekobrottsmyndigheten ha direktåtkomst till uppgifterna i ASP (I prop. 2005/06:29 sägs att även Tullverket får ha sådan åtkomst. Detsamma anför Tullverket i sitt remissvar över Polisdatautredningens förslag. Vad stödet för direktåtkomsten grundar sig på synes dock vara oklart). Det regleras också vilka personer inom myndigheten som skall ha sådan åtkomst. I 15 § sägs att uppgifter ur registret får lämnas ut till Kustbevakningen och Skatteverket under förutsättning att uppgiften kan antas ha särskild betydelse för en pågående undersökning i myndighetens brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder.

Polisen för även flera andra centrala register med stöd av tidigare tillstånd från Datainspektionen. Även giltighetstiden för dessa tillstånd har förlängts genom övergångsbestämmelser till polisdatalagen. Bland dessa register kan nämnas det centrala brottspaningsregistret, beslags- och analysregistren samt finanspolisens analys- och spaningsregister. Vidare inrättades det genom beslut av regeringen den 18 september 1997 ett digitalt referensbibliotek över barnpornografiska framställningar, som förs av Rikspolisstyrelsen. Registret förs numera med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen och polisdatalagen.

Ett annat centralt polisregister som inte regleras i polisdatalagen är passregistret. Sedan den 1 oktober 2001 förs registret med stöd av personuppgiftslagen. För uppgifter i passregistret gäller numera sekretess med omvänt skaderekvisit (se avsnitt 4.4.3 och kapitel 14).

Lokala register

Att ett register är lokalt innebär att det bara är den egna polismyndigheten som har tillgång till uppgifter ur systemet. Vissa lokala registersystem har dock nationell spridning.

Ett lokalt register med nationell spridning är rationell anmälningsrutin (RAR). Det förs av de lokala polismyndigheterna med tillstånd meddelade av Datainspektionen den 17 september 1993 och den 17 december 1997. Ändamålet med dessa register skall vara att tillhandahålla uppgifter som behövs för brottsanmälningar och för att i enlighet med lag eller förordning lämna uppgifter till annan myndighet. Andra ändamål är att tillhandahålla uppgifter för polismyndighetsärenden, att lämna underlag för samordning, bevakning, planering och uppföljning av verksamheten, att utgöra underlag för produktion av statistik samt att utgöra myndighetens kriminaldiarium.

Systemet datoriserad utredningsrutin – tvångsmedel (DurTvå) är ett lokalt ärendehanteringssystem med nationell spridning. Det syftar till att effektivisera polisens och åklagarnas arbete med förundersökningar i brottmål. Det förs med stöd av personuppgiftslagen och de allmänna bestämmelserna i polisdatalagen.

31 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst

31.1 Sekretess

Det finns inga sekretessbestämmelser som tar sikte på skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden inom Försvarsmaktens och FRA:s verksamhet.

Däremot gäller i allmänhet sekretess för uppgifter hos Försvarsmakten och FRA i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten enligt reglerna om utrikes- eller försvarssekretess i 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen.

Enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Utrikessekretessen gäller för samtliga statliga myndigheter.

Enligt 2 kap. 2 § SekrL gäller sekretess för uppgift som angår verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Också försvarssekretessen gäller hos alla statliga myndigheter.

Både utrikes- och försvarssekretessen gäller i högst 40 år. Om särskilda skäl föranleder det får regeringen föreskriva att försvarssekretessen skall gälla under längre tid.

31.2 Förordningen om viss behandling av personuppgifter inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt

31.2.1 Inledning

Behandling av personuppgifter inom Försvarmaktens och Försvarets radioanstalts (FRA) verksamhet regleras i dag gemensamt i förordningen (2001:703) om viss behandling av personuppgifter inom Försvarmakten och Försvarets radioanstalt. I förordningen finns dels allmänna bestämmelser som gäller för behandling av personuppgifter inom båda myndigheterna, dels särskilda bestämmelser som gäller enbart för Försvarmaktens respektive FRA:s behandling av personuppgifter.

Förordningen gäller utöver personuppgiftslagen, dvs. personuppgiftslagens regler är tillämpliga i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i den särskilda förordningen (1 §).

Förordningen gäller behandling av personuppgifter när Försvarmakten fullgör uppgifter enligt lagen respektive förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet samt enligt säkerhetsskyddslagen (2 §). Den gäller också när FRA fullgör uppgifter enligt lagen respektive förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet samt enligt 1–3 §§ förordningen med instruktion för FRA. En beskrivning av Försvarmaktens och Försvarets radioanstalts verksamhet enligt nämnda författningar lämnas i kapitel 13. Där lämnas också en beskrivning av FRA:s signalspaningsverksamhet, som till stor del är oreglerad.

31.2.2 Regleringen

Känsliga personuppgifter

Under de allmänna bestämmelserna i förordningen regleras användningen av känsliga personuppgifter. I 4 § föreskrivs att uppgifter om en person inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund, får uppgifterna kompletteras med känsliga uppgifter om det är nödvändigt för syftet med behandlingen.

För försvarsverksamheten gäller därmed ett mindre strängt krav för behandling av känsliga personuppgifter än i polisverksamheten, där det uppställs ett krav på att behandlingen skall vara *oundgängligen* nödvändig.

Utlämnande av uppgifter till utlandet

Enligt 5 §, som också gäller både Försvarsmakten och FRA, får uppgifter lämnas ut till en utländsk myndighet eller en internationell organisation, om utlämnandet tjänar den svenska statsledningen eller det svenska totalförsvaret. De uppgifter som de båda myndigheterna lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen.

Rättelse och skadestånd

I 6 § föreskrivs att bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt förordningen.

Försvarsunderrättelseregister hos Försvarsmakten

I 7–9 §§ finns bestämmelser som enbart tar sikte på behandling av personuppgifter i försvarsunderrättelseregister hos Försvarsmakten. Där föreskrivs att Försvarsmakten skall föra sådant register med ändamål att underlätta bearbetning av den information som behövs för försvarsunderrättelseverksamheten (7 §). Vidare sägs att försvarsunderrättelseregister har till särskilt ändamål att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till sådan verksamhet samt att ge underlag för säkerhetspolitiska och militärstrategiska bedömningar, analys av pågående och bedömda framtida konflikter och biografisk försvarsunderrättelsetjänst.

Försvarsunderrättelseregister får endast innehålla personuppgifter om det är nödvändigt för att Försvarsmakten skall kunna fullgöra uppgifter enligt reglerna om försvarsunderrättelseverksamhet (8 §). De uppgifter som får förekomma är identifieringsuppgifter, uppgifter om de omständigheter och händelser som ger anledning att anta att den registrerade har betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten, och upplysningar om varifrån den

registrerade uppgiften kommer och om uppgiftslämnarens trovärdighet (9 §).

Register för försvarsunderrättelseverksamheten hos FRA

I 10–12 §§ finns bestämmelser som särskilt tar sikte på FRA:s behandling av personuppgifter inom försvarsunderrättelseverksamheten. Där sägs att FRA skall ha följande databaser: källdatabas, styrdatabas, analysdatabas och underrättelsedatabas (10 §). Databaserna har till ändamål att möjliggöra den bearbetning av information som behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Enligt 11 § får databaserna innehålla personuppgifter endast om det är nödvändigt för att FRA skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt reglerna om försvarsunderrättelseverksamhet och enligt instruktionen för FRA. Därvid får källdatabaserna endast innehålla obearbetat och automatiskt bearbetat material inhämtat genom signalspaning och från öppna källor (12 §). En styrdatabas ”får endast innehålla långsiktiga inhämtningsdirektiv eller kortsiktig spaningsinriktning”. I analysdatabaserna får endast finnas analysresultat samt bearbetnings- och rapportunderlag. En underrättelsedatabas får endast innehålla färdiga rapporter.

Försvarsmaktens säkerhetsregister

I 13–16 §§ finns bestämmelser som reglerar behandling av personuppgifter i säkerhetsregister hos Försvarsmakten. Där föreskrivs att Försvarsmakten skall, i den omfattning som är nödvändig för att kunna bedriva säkerhetsskyddsverksamhet, föra säkerhetsregister som har till ändamål att ge underlag för beslut eller bedömningar i frågor som syftar till att förhindra säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarsmakten, andra myndigheter eller någon annan som Försvarsmakten enligt säkerhetsskydds-förordningen (1996:633) har tillsyn över.

I 14 § regleras i vilken utsträckning säkerhetsregister får innehålla personuppgifter. Personuppgifter får behandlas om personen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva verksamhet som innefattar hot mot rikets säkerhet eller terrorism. Därutöver får personuppgifter behandlas om de förekommer i samband med

att en person har genomgått registerkontroll enligt säkerhetskyddslagen. Detsamma gäller om det kan antas att personen bedriver annan säkerhetshotande verksamhet än som avses i 1 §, och det finns särskilda skäl till att registret skall innehålla uppgiften, eller om personen har lämnat uppgifter om säkerhetshotande verksamhet. Av registret skall framgå på vilken grund registrering har skett.

Enligt 15 § får säkerhetsregister endast innehålla identifieringsuppgifter, uppgifter om de omständigheter och händelser som ger anledning att anta att den registrerade har betydelse för myndighetens verksamhet att förhindra säkerhetshotande verksamhet, upplysningar om varifrån den registrerade uppgiften kommer och om uppgiftslämnarens trovärdighet samt hänvisning till de ärenden där uppgifter om den registrerade behandlas.

Gallring

I 16 § finns regler om gallring. Personuppgifter skall som huvudregel gallras senast tio år efter den senast införda uppgiften om den registrerade. Om det finns särskilda skäl får dock uppgifterna stå kvar under längre tid. Riksarkivet får, efter samråd med Försvarsmakten eller FRA, meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

Information till den registrerade

I 23–26 §§ personuppgiftslagen finns bestämmelser om skyldighet att informera den registrerade om de uppgifter om denne som behandlas. Enligt 27 § samma lag råder dock undantag från denna skyldighet vid sekretess och tystnadsplikt. Undantaget innebär alltså att sekretess och tystnadsplikt går före den i personuppgiftslagen föreskrivna informationsskyldigheten. Detta innebär att det i allmänhet finns begränsade möjligheter för en enskild att få information från Försvarsmakten och FRA om vilka uppgifter som behandlas om denne.

Överklagande

Beslut om rättelse enligt 6 § och om avslag på ansökan om information enligt 26 § personuppgiftslagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (17 §).

32 Gränskontroll

32.1 Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter vid tull- eller smuglingsbrott

32.1.1 Inledning

Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter vid brottsbekämpande verksamhet som rör tull- eller smuglingsbrott regleras i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, smuglingslagen. I lagen skiljer man på smuglingsbrott och tullbrott. Med smuglingsbrott avses att en vara som enligt särskilda föreskrifter är förbjuden att föras in eller där det gäller särskilda föreskrifter om införsel, förs in i landet (3 §). Tullbrott begås när en vara förs in utan att den anmäls för tullbehandling eller att man underlåter att lämna uppgifter eller lämnar felaktiga uppgifter vid tullbehandlingen (8 §).

De befogenheter som anges i lagen vid bekämpandet av smuglings- och tullbrott gäller även vid vissa brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (2003:148) om terroristbrott.

32.1.2 Befogenheter

Tullverket har enligt 19 § smuglingslagen rätt att fatta beslut om att *inleda förundersökning*. En sådan rätt har inte Kustbevakningen. Däremot har en tjänsteman vid båda myndigheterna samma befogenhet som en polisman att enligt reglerna i rättegångsbalken *gripa* en person eller att ta ett föremål i *beslag* (21 och 22 §§).

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har också samma befogenhet som en polisman att enligt 28 kap. 5 § RB göra *husrannsakan* (26 § smuglingslagen). Därutöver ges befogenhet som går utöver vad som gäller enligt rättegångsbalken på så sätt att husrannsakan får utföras, även om det inte kan följa fängelse på det

aktuella brottet. Denna befogenhet tillkommer både en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen och en polisman.

En tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen har också samma befogenhet som en polisman att enligt 28 kap. 13 § RB besluta om *kroppsvsitation eller kroppsbesiktning* (27 § smugglingslagen). Utöver detta får en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen besluta om kroppsvsitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landsgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller av vissa brott enligt narkotikastrafflagen.

Om tjänstemän vid Tullverket eller Kustbevakningen ingriper enligt smugglingslagen, har de också rätt att av säkerhetsskäl besluta om kroppsvsitering, s.k. skyddsvsitation (27 § tredje stycket). Bestämmelsen motsvarar 19 § polislagen.

Enligt 28 § smugglingslagen har Tullverket också möjlighet att besluta om s.k. *särskild kontroll*. En särskild kontroll innebär att varje resande, som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kursort eller annan plats som har förbindelse med utlandet, kan kroppsvsiteras. Som förutsättning gäller att det finns anledning att anta att en eller flera av de resande har begått eller står i begrepp att begå grovt smugglingsbrott eller grov narkotikasmuggling eller försök till sådant brott och att det saknas tillräckliga uppgifter för att rikta misstanke mot en bestämd person eller mindre krets av personer samt att åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet skall kunna ske.

Beslut om s.k. särskild kontroll får fattas av cheftjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet skall också prövas av verkets chef eller av dess chefsjurist. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart.

Kroppsvsitation, som är av mera väsentlig omfattning, och kroppsbesiktning skall verkställas i avskilt rum eller, i transportmedel, i lämpligt utrymme (29 §). Vittnen skall också närvara om undersökningledaren eller den undersökte begär det och det kan ske utan större omgång. Kroppsvsitation eller kroppsbesiktning av kvinnor får inte verkställas eller bevitnas av andra än kvinnor,

läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om den undersökte begär det, skall protokoll föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Detta skall alltid ske om föremålet tas i beslag vid undersökningen.

32.2 Tullverkets varukontroll

32.2.1 Allmänt

I Tullverkets fiskala verksamhet är dess huvuduppgift att fastställa och uppbära tullar, mervärdeskatt samt andra skatter och avgifter, så att en riktig uppbörd kan fastställas samt att kontrollera att införsel- och utförselrestriktioner efterlevs. I denna varukontroll får Tullverket tillgripa långtgående kontroll- och tvångsåtgärder, som i huvudsak är av administrativ art. Någon misstanke om t.ex. tullbrott behöver alltså inte föreligga för att kontrollåtgärder skall kunna vidtas. Om det finns anledning att anta att brott har begåtts, får emellertid ännu mer ingripande åtgärder vidtas i enlighet med vad som redovisats ovan.

När Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 ändrades förutsättningarna för Tullverkets kontrollverksamhet vad gäller varutransporter mellan Sverige och andra EU-länder. Sedan den inre marknaden genomförtes den 1 januari 1993 råder i princip fri rörlighet inom EU (med viktigt undantag för frirörlighet för personer). Enligt artikel 14.2 i EG-fördraget skall den inre marknaden omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördraget. Den fria rörligheten är emellertid – även bortsett från vad som gäller för personers rätt att röra sig över gränserna – inte total. Vissa förbud mot och restriktioner för import, export och transitering är tillåtna enligt artikel 30 i EG-fördraget. Förutsättningen är att restriktionerna grundas på allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset av att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Tullverkets befogenheter att utföra varukontroll är alltså mer begränsade vid gräns mot EU-land än vad som gäller vid gräns mot tredje land. Reglerna för Tullverkets kontrollverksamhet vid yttre tullgräns finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning om en tullkodex. Dessa rättsakter kompletteras av bestämmelser i tullagen (2000:1281). Vid inre tullgräns regleras Tullverkets befogenheter i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

32.2.2 Kontroll vid inre gräns

Inregränslagen (1996:701) är tillämplig endast beträffande de varor som räknas upp i lagen (3 §).

Anmaning att stanna för varukontroll får endast riktas till den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage. Detsamma gäller beträffande den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land (5 §). Som ytterligare förutsättning i sistnämnda fall gäller att det finns anledning anta att den enskilde medför en vara som omfattas av lagen och att han eller hon inte fullgjort sin anmälningsplikt enligt lagen. Vidare skall anmaningen behövas för att möjliggöra varukontroll och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Vid kontroller enligt inregränslagen får Tullverket undersöka transportmedel och utrymmen där varor kan förvaras vid in- eller utförsel samt bagage och handväskor och liknande som medförs av en resande vid in- eller utresa (7 §).

Lagen ger Tullverket befogenhet att också undersöka postförsändelser (8 §). En försändelse får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att den kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Beslut om att öppna en försändelse får endast fattas av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket (9 §). Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande, skall detta omedelbart tillslutas

och skickas vidare till mottagaren. En försändelse som öppnas får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen (10 §). Protokoll skall föras över undersökningen. Adressaten skall, om det är möjligt, så snart som möjligt underrättas om att försändelsen öppnats, om inte särskilda skäl talar emot det.

Inregränslagen ger Tullverket befogenhet även att fatta beslut om postkontroll hos postbefordringsföretag som i vissa avseenden går utöver vad som gäller enligt reglerna om postkontroll i rättegångsbalken (27 kap. 9 §). En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får sålunda besluta att en postförsändelse som väntas till ett visst postkontor och som kommer från ett annat EU-land skall hållas kvar av postbefordringsföretaget när det kommer till postkontoret (11 § inregränslagen). Till skillnad från vad som gäller enligt rättegångsbalken krävs alltså inte att rätten fattar beslut om postkontroll. Däremot skall det finnas anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och att postkontroll är nödvändig för att beslag skall kunna ske. Ett beslut om kvarhållande skall gälla viss angiven, kortare tid. Någon absolut tidsgräns för postkontrollen föreskrivs alltså inte. Enligt reglerna i rättegångsbalken får ett beslut om postkontroll gälla en tid om högst en månad. Beslutet om postkontroll får verkställas omedelbart, men skall snarast prövas av Tullverkets chef eller dess chefsjurist.

När inregränslagen infördes fann Lagrådet anledning att kommentera de ovan redovisade avvikelserna från rättegångsbalkens regler om s.k. postspärr (prop. 1995/96:166 s. 157 f.). Enligt Lagrådet kunde det ifrågasättas om inte även beslut som avsågs i 11 § inregränslagen borde meddelas av domstol eller åtminstone underställas domstol i stället för dåvarande Generaltullstyrelsen. Den aktuella möjligheten att förordna om kvarhållande av en postförsändelse kunde dock ses om ett utflöde av tulltjänstemans befogenhet att undersöka postförsändelser. Lagrådet ville därför inte motsätta sig den föreslagna ordningen. I fråga om den tid varunder beslut om postspärr kan gälla, tillkom den gällande lydelsen i 11 § efter synpunkter från Lagrådet. Enligt förslaget i lagrådsremissen kunde beslutet gälla utan någon begränsning i tiden, vilket enligt Lagrådet inte var tillfredsställande. Lagrådet förordade att en regel borde införas att ett beslut skulle meddelas att gälla viss angiven kortare tid, men påfordrade alltså inte någon absolut tidsgräns i enlighet med reglerna i rättegångsbalken.

Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamhet enligt inregränslagen (12 §). Vad som sägs i 5–7 §§ om befogenheter för Tullverket gäller vid sådan medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen.

Enligt 12 § andra stycket inregränslagen är ett befodringsföretag skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen samt att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen.

32.2.3 Kontroll vid yttre gräns

Allmänt

I EG-förordningen om tullkodex (EEG nr 2913/96) finns bestämmelser om tull som skall tas ut vid import från eller export till tredje land. I förordningen regleras bl.a. enskildas rättigheter och skyldigheter och faktorer som har betydelse för import- och exporttullar, införsel, tulldeklaration och tullbehandling. Var och en som är inblandad i handel av varor är skyldig att på tullmyndighets begäran lämna uppgifter av betydelse för tullhanteringen och att visa upp de varor som importen avser. Tullmyndighet får också undersöka och göra provtagningar av varorna. Enligt tullkodexen har tullmyndighet rätt att slumpmässigt kontrollerna riktigheten i en tulldeklaration genom att granska handlingar, undersöka varor och ta prov på dem.

Tullverkets befogenheter vid övervakning och kontroll vid yttre gräns

Förordningen om en tullkodex kompletteras av bestämmelser i tullagen (2000:1281). I denna lag finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid övervakning och kontroll vid yttre gräns. Därvid anges en proportionalitetsprincip i 6 kap. 1 §. Enligt denna får beslut om kontrollåtgärd enligt tullagstiftningen fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för enskilda.

I 6 kap. 10 § hänvisas till de bestämmelser i förordningen om tullkodex m.m. som anger enskilds skyldighet att förse tullmyndigheterna med nödvändiga dokument och upplysningar, om

kontroll av varor och transportmedel i anslutning till att varor visas upp samt om kontroll av varor och handlingar för att undersöka riktigheten i tulldeklarationer. Vidare anges att Tullverket, för kontroll av att deklara-tions- och uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen i övrigt har fullgjorts, även får undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras, områden för tillfälliga lager och tullager m.m. samt bagage, handväskor och liknande som medförs vid in- eller utresa från EG:s tullområde. När det gäller kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller reglerna i smugglingslagen.

För sådan kontroll som avses i 10 § får också postförsändelser undersökas (6 kap. 11 §). En sådan försändelse får öppnas om det finns anledning att anta att den innehåller en vara för vilken deklara-tions- eller uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts. Till skillnad för vad som gäller enligt inregränslagen i fråga om öppning av försändelser uppställs alltså inte något krav på att varan kan tas i beslag enligt smugglingslagen (bakgrunden till denna bestämmelse redovisas nedan).

I övrigt gäller samma bestämmelser i tullagen som i inregräns-lagen när det gäller vem som får besluta om öppning av en för-sändelse, förtroliga meddelanden, proportionalitet, protokoll och underrättelse till adressaten.

I fråga om postkontroll vid postbefordringsföretag gäller samma regler som i inregränslagen (12 §).

Polismyndighet och Kustbevakningen skall medverka i över-vaknings- och kontrollverksamhet enligt tullagen (6 kap. 20 §). Vad som sägs i 6 kap. 10 § om befogenhet för Tullverket gäller också polismyndighet och Kustbevakningen.

Enligt 21 § tullagen har ett befordringsföretag motsvarande skyldighet som enligt inregränslagen att göra anmälan till Tull-verket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen samt att på begäran av Tullverket överlämna för-sändelsen. Befordringsföretaget är också skyldigt att i övrigt med-verka i kontrollverksamhet enligt tullagen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg. Närmare före-skrifter om befordringsföretags medverkan i kontrollverksamheten har meddelats i tullförordningen (2000:1306). Bland annat gäller att i fråga om varor som befordras på järnväg utövas tullkontroll av järnvägsföretaget i fråga (22 § förordningen), och beträffande varor

som befordras med post utövas kontrollen av Posten AB eller något av dess dotterbolag.

Bakgrund till reglerna om Tullverkets befogenhet att öppna postförsändelser

Före år 1987 meddelades förordnande om öppning av brev-försändelser undantagslöst med stöd av beslagsbestämmelsen i 27 kap. 12 § RB (prop. 1995/96:166 s. 64).

Genom 1987 års tulllag (1987:1065) fick tullmyndighet – för kontroll av att anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt lagen, eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den, hade fullgjorts riktigt och fullständigt – undersöka bl.a. ”lådor och andra utrymmen” där varor kan förvaras vid införsel till eller utförsel från tullområdet (63 §). Vid bestämmelsens införande hade det vid föredragningen inför Lagrådet upplysts att det citerade uttrycket avsågs omfatta även paket, brev och andra slag av försändelser (prop. 1986/87:166 s. 232). Lagrådet noterade att det enligt uppgift också förekom fortlöpande rutinmässig kontroll, närmast av stickprovskaraktär, från tullverkets sida såvitt avsåg postpaket och andra postförsändelser.

Lagrådet anförde att kontrollen tydligen var av sådan art, att den kunde göra intrång i rättigheter som åtnjuter grundlagsskydd enligt 2 kap. 6 § RF. Lagrådet ville dock inte göra gällande att rimliga kontrollåtgärder av nu ifrågasatt slag stod i strid med de förutsättningar för intrång i dessa grundlagsskyddade rättigheter som uppställts i 2 kap. 12 § RF. Redan det allmänna intresset av att i möjligaste mån förhindra, att exempelvis narkotika smugglas in i landet, torde motivera att en viss kontrollverksamhet även när det gäller paket och andra försändelser. Det var enligt Lagrådet dock fråga om kontrollbefogenheter av så långtgående art, att de borde ges klarare stöd i tullagen än den föreslagna lagtexten innebar. Såvitt avsåg brev och andra förtroliga meddelanden borde enligt Lagrådet övervägas att befästa de begränsningar i kontrollbefogenheterna som skyddet av brevhemligheten påkallade. En sådan mera specificerad reglering kunde knappast ske utan närmare utredning, varför Lagrådet godtog utformningen av den aktuella paragrafen som ett provisorium.

Med anledning av Lagrådets synpunkter anförde departementschefen (a. prop. s. 93 f.) att de befogenheter som det här var fråga

om användes enbart för det syfte som angavs i paragrafen, dvs. för kontroll av att anmälnings- eller uppgiftsskyldighet fullgjorts. I fråga om meddelanden i brev eller andra försändelser förelåg emellertid inte någon sådan anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Departementschefen påpekade att det dock kunde förekomma att varor som rätteligen skulle ha anmälts till tullmyndigheterna skickades i brev liksom i försändelser av andra slag. För att kunna upprätthålla kontroll över varor som förs in och ut ur landet måste tullmyndigheterna ha vissa befogenheter när det gäller brev och andra försändelser. Enligt departementschefen fick kontrollen inte göras mer långtgående än vad som var erforderligt för att uppnå syftet med den. Detta innebar exempelvis, att tullmyndigheterna inte fick ta del av innehållet i förtroliga meddelanden och liknande som finns i brev eller andra försändelser. Frågan om en närmare lagreglering av kontrollbefogenheterna i dessa hänseenden borde övervägas i lämpligt sammanhang.

Frågan om Tullverkets kontrollbefogenheter vid inre gräns behandlades därefter i EU-gränskontrollutredningens betänkande *Skyddet vid den inre gränsen* (SOU 1994:131). När det gällde befogenheter att undersöka postförsändelser vid inre gräns ansåg utredningen, med hänvisning till EG-fördraget, att detta skulle förutsätta en misstanke om brott. Betänkandet lämnades dock alltför sent för att hinna läggas till grund för en ny tullagstiftning i samband med EU-inträdet den 1 januari 1995. Tullens befogenheter kom därför att tills vidare regleras i övergångsbestämmelserna till den nya tullagen (1994:1550). Lagrådet hördes inte i ärendet, eftersom det enligt regeringen skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Frågan om Tullverkets befogenhet att undersöka brev och andra postförsändelser hade dock dessförinnan utretts av utredningen om lagstiftningsbehovet vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen). I sitt slutbetänkande *Kontrollfrågor i tulldatoriseringen* (SOU 1992:23) föreslog utredningen att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse i den dåvarande tullagen om att Tullverket skulle ha befogenhet att undersöka postförsändelser, om det fanns anledning anta att försändelsen innehöll en vara. Utredningen föreslog också vissa begränsningar i kontrollbefogenheterna.

Flera av remissinstanserna var kritiska till utredningens förslag i denna del. Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Göteborg, Hovrätten för Nedre Norrland och Kammarrätten i Stockholm ansåg

att en så integritetskränkande åtgärd som brevöppning borde prövas av domstol och inte beslutas i administrativ ordning.

Frågan om Tullverkets befogenheter att undersöka postförsändelser vid såväl yttre som inre gräns togs upp i lagstiftningsärendet om den nya inregränslagen. Regeringen anförde i detta sammanhang följande (prop. 1995/96:166 s. 65 f.):

I likhet med TDL-utredningen har regeringen, med hänsyn till det starka skydd som rätten till förtrolig kommunikation åtnjuter, övervägt frågan om en myndighets rätt att undersöka och öppna förtroliga försändelser i stället borde regleras genom RB:s beslagsregler, eller om den rätt som följer av TL skall finnas kvar.

Regeringen gör därvid följande bedömning. Det får anses nödvändigt att tullen även i fortsättningen kan utöva viss kontroll över varor som befordras per post. Öppning och undersökning av brev och andra försändelser motiveras i särskilt hög grad av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Sålunda görs årligen ett stort antal narkotikabeslag i hanteringen av postförsändelser från utlandet. Under år 1993 uppgick beslagen av postförsändelser till närmare 20 procent av det totala antalet narkotikabeslag som tullen svarade för. Även om den mängd narkotika som beslagtas i samband med postförsändelser är förhållandevis litet är antalet beslag av sådan omfattning att denna form av smuggling måste tas på största allvar. I RB:s bestämmelser om beslag ställs det högre krav på brottsmisstanke än vad som gäller vid ett administrativt förfarande. Detta skulle kunna försvåra den mycket viktiga kampen mot narkotikabrottsligheten. Häremot står självfallet skyddet av den enskildes integritet och rätten till förtrolig kommunikation. Det är naturligtvis av vikt att en inskränkning i rättigheter som skyddas av grundlagen och internationella konventioner blir så begränsad som möjligt. Som framgått är det därvid av betydelse att syftet med inskränkningen kan anses legitimt, och att det finns en rimlig proportionalitet mellan det medel som används och syftet med åtgärden. En undersökning av en postförsändelse, i form av genomlysning eller genom användande av narkotikahund, kan inte anses medföra ett så stort ingrepp i den enskildes integritet att det skulle strida mot de grundläggande rättigheterna. Däremot är det naturligtvis extra känsligt ur integritetssynpunkt att öppna en sådan försändelse. För att göra detta ingrepp så begränsat som möjligt föreslår regeringen att ett öppnande skall kunna ske endast om det finns viss misstanke ("anledning anta") om att försändelsen innehåller en vara som kan tas i beslag enligt bestämmelserna i VSL. Det torde därvid vara tillräckligt att kontrollen resulterar i att en narkotikahund markerar, eller i att genomlysningen indikerar att det är fråga om ett otillåtet införande av en vara för att den nämnda misstankegraden skall anses ha uppnåtts. Däremot kan ett öppnande inte motiveras av exempelvis erfarenhetsmässigt traditionella riskflöden (försändelser från vissa länder eller orter) eller försändelser med visst utseende och form.

Under de nämnda förutsättningarna får försändelsen öppnas om den aktuella kontrollen sker vid gränsen, dvs. hos tullmyndigheten där eller på utväxlingspostkontoret.

Med anledning av det anförda föreslår regeringen att det införs en bestämmelse i 8 § i den nya lagen, där det tydligt framgår att tullen under vissa förutsättningar har rätt att undersöka och öppna postförsändelser. En paragraf med liknande innehåll införs i TL.

Sålunda föreslog regeringen att det i inregränslagen infördes en bestämmelse enligt vilken en postförsändelse kunde öppnas om det fanns anledning att anta att den innehöll en vara som omfattades av 3 § samma lag och som kunde tas i beslag enligt den dåvarande lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Oaktat att de ovan redovisade förarbetsuttalandena ger intryck av att en bestämmelse skulle införas i tullagen med samma begränsningar i befogenheterna att öppna postförsändelser, föreslogs en bestämmelse i tullagen (57 a §) som gav större möjligheter att öppna postförsändelser. Visserligen uppställdes också där krav på att det skulle finnas anledning att anta att försändelsen innehöll en vara, men det krävdes därutöver inte att den kunde tas i beslag enligt lagen om straff för varusmuggling. I författningskommentaren konstaterades (a. prop. s. 103) att "[v]id den yttre gränsen är kontrollmöjligheterna större. Sålunda är det möjligt att öppna en försändelse om det finns misstanke om att denna innehåller en vara och att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts."

Lagrådet anförde inga synpunkter beträffande grundlags- eller konventionsenligheten av den föreslagna befogenheten i tullagen att öppna brev (jfr a. prop. s. 159).

Bestämmelser om Tullverkets befogenheter att undersöka och öppna postförsändelser vid yttre gräns infördes därefter med motsvarande innehåll i den nu gällande tullagen (6 kap. 11 §). I samband därmed erinrade *Lagrådet* (prop. 1999/2000:126 s. 277 f.) om den kritik som *Lagrådet* framfört mot liknande bestämmelser i lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter som icke förenliga med bl.a. artikel 8.1 i Europakonventionen (prop. 1997/98:100 s. 323 f., se nedan). *Lagrådet* hade inte nu någon annan uppfattning än den *Lagrådet* då framförde. *Lagrådet* konstaterade att de här föreslagna bestämmelserna emellertid, med ett tillägg som stärkte rätts säkerheten, motsvarade 57 a § – 57 d § i den gällande tullagen. Avsikten med att införa dessa bestämmelser hade varit att Tullverkets ditillsvarende befogenheter att undersöka och öppna brev

och andra postförsändelser skulle ges ett klarare stöd i lagstiftningen. Som skäl för att behålla postkontrollen anfördes särskilt det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten (prop. 1995/96:166 s. 62 f, se också citatet från nämnda proposition ovan). Lagrådet påpekade att de nu föreslagna bestämmelserna gällde all införsel. Enligt Lagrådet var det uppenbart att de behövdes i fråga om narkotikasmuggling. De måste emellertid tillämpas med beaktande av Europakonventionen och proportionalitetsprincipen. Lagrådet ville i nu förevarande sammanhang med tillfredsställelse konstatera att den senare föreslogs komma till direkt uttryck i 6 kap. 2 §.

Lagrådets synpunkter i denna del kommenterades inte i propositionen. I författningskommentaren angående förslaget till 6 kap. 11 § noterades att paragrafen motsvarade 57 a § och 57 b § i den nuvarande tullagen, med den skillnaden att det hade lagts till en bestämmelse om att en försändelse som innehåller ett förtroligt meddelande omedelbart skall tillslutas och vidarebefordras till mottagaren (prop. 1999/2000:126 s. 150).

32.2.4 Kontroll av postförsändelser vid distansförsäljning av punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror

Gällande regler

Den 1 juli 1998 trädde lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineralolja-produkter (LPK) i kraft. Lagen är tillämplig vid punktskattekontroll som avser sådan hantering av skattepliktiga varor som omfattas av rådets direktiv 92/12/EEG om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet. Enligt detta direktiv skall punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror normalt beskattas i det land där de konsumeras. Om alkohol- eller tobaksvaror avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av en säljare eller för dennes räkning från ett medlemsland till en privatperson i ett annat medlemsland, s.k. distansförsäljning, skall varorna beskattas i destinationslandet.

Genom lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineralolja-produkter infördes regler om att Tullverket skulle ha befogenhet att undersöka postförsän-

delser från andra EU-länder för att kontrollera om försändelserna innehåller alkohol- eller tobaksvaror. Enligt 3 kap. 1 § får sådana försändelser öppnas om det finns anledning att anta att de innehåller alkohol- eller tobaksvaror samt om de finns hos Tullverket eller på utväxlingskontoret.

Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart tillslutas och vidarebefordras till mottagaren. Har en försändelse öppnats skall mottagaren och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt.

Beslut om att öppna brev och andra sådana försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får, sedan den 1 juli 2004, fattas endast av en tjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket (3 kap. 2 § LPK). Dessförinnan fick ett beslut om öppnande endast fattas av chefen för en tullregion eller särskilt förordnad tjänsteman.

Protokoll skall föras över den undersökning som görs i samband med att en postförsändelse öppnas enligt 1 § (3 kap. 3 § LPK). Av protokollet skall framgå ändamålet med undersökningen och vad som har kommit fram vid denna.

Bestämmelsernas förenlighet med grundlagens regler om skydd för brevhemligheten och med artikel 8 i Europakonventionen

Vid införandet av lagen om lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter väcktes frågan om de befogenheter Tullverket skulle få att undersöka och öppna postförsändelser var förenliga med bestämmelserna i 2 kap. 6 § RF och i artikel 8 i Europakonventionen om skydd för förtroliga meddelanden. I sitt yttrande över regeringens förslag fann Lagrådet emellertid anledning att först ta upp beredningen av ärendet (prop. 1997/98:100 bil. 8). Lagrådet konstaterade att det till grund för förslaget låg en inom Finansdepartementet upprättad promemoria. Den hade remitterats till elva remissinstanser den 23 februari 1998 med begäran om svar senast den 3 mars 1998. Tre remissinstanser, Svea hovrätt, Justitiekanslern och Sveriges advokatsamfund, avstyrkte förslaget. Hovrätten hade anfört att det var svårt att med enbart det översända materialet som grund få en tillräcklig bild av hur rättssäkerhetsfrågorna skulle komma att lösas. Såväl hovrätten som Justitiekanslern efterlyste en närmare analys av om den föreslagna regleringen lät sig inordnas i någon av de

kategorier av intressen som enligt artikel 8 i Europakonventionen är godtagbara för att begränsa skyddet för den enskildes korrespondens. Lagrådsremiss hade därefter beslutats den 12 mars 1998. Lagrådet konstaterade att ärendet rörde frågor – reglerna om skydd för brev och förtroliga meddelanden i regeringsformen och Europakonventionen – som är viktiga för den enskildes rätts-säkerhet. Den tid som stått till förfogande för remissinstanserna och för det fortsatta beredningen i kanslihuset hade enligt Lagrådet varit klart otillräcklig för att allsidigt belysa frågorna. Det fanns således betydande brister i beredningen. Lagrådet ansåg att det redan av den anledningen var tveksamt om förslaget kunde läggas till grund för lagstiftning.

När det gällde förslagets innehåll i sak konstaterade Lagrådet att de skäl som av regeringen åberopats som stöd för inskränkningen var att, om kontrollen inte fick genomföras, det fanns risk för ett mycket betydande skattebortfall, vilket i förlängningen skulle kunna påverka Sveriges ekonomiska välstånd. Lagrådet ansåg att det inte var sannolikt att skattebortfallet vid utebliven kontroll av postförsändelser kunde bli av sådan omfattning att landets ekonomiska välstånd äventyrades. Vad som anförts till stöd för kontrollen kunde således inte anses utgöra tillräckliga skäl för att göra inskränkningar i skyddet för förtroliga meddelanden. Frågan var då om det ändå fanns sådana skäl eller om kontrollen kunde utformas på ett sätt som gjorde att man inte kom i konflikt med skyddet för förtroliga meddelanden.

Av intresse i det sammanhanget var enligt Lagrådet att de aktuella bestämmelserna hade utformats med förebild i 8 och 9 §§ inregränslagen. Enligt den lagen gäller dock som ytterligare förutsättning för rätt att få öppna en försändelse att det finns anledning att anta att varan kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Lagrådet hänvisade också till förarbetena till inregränslagen där förhållandet till reglerna i 2 kap. RF och i Europakonventionen diskuterades. Regeringen hänvisade då till att syftet var att så långt det var möjligt begränsa, i första hand, den mycket allvarliga narkotikabrottsligheten (prop. 1995/96:166 s. 66). Detta syfte var av sådan vikt att ett eventuellt intrång kunde anses försvarbar. Det var enligt regeringen svårt att se hur smugglingen av narkotika skulle kunna begränsas utan den möjlighet till undersökning och öppning av brev som förslaget innebar.

Lagrrådet konstaterade att de skäl som anförts till stöd för bestämmelserna i inregränslagen inte hade någon direkt giltighet i

förevarande lagstiftningsärende. Mot den redovisade bakgrunden avstyrkte Lagrådet förslaget.

I proposition 1997/98:100 vidhöll regeringen sin bedömning att de föreslagna åtgärderna inte stred mot vare sig Europakonventionen eller regeringsformen. Vid riksdagsbehandlingen delade skatteutskottets majoritet, efter att ha inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet, regeringens bedömning. Utskottet gav också regeringen, med anledning av ett motionsyrkande, till känna att regeringen årligen borde informera riksdagen om hur många försändelser som granskats, öppnats och vilket resultat detta givit. Två partier (m och mp) anförde i var sin reservation att regeringens förslag inte var förenligt med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen och därför borde avslås. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet och antog således regeringens lagförslag.

Regeringens skrivelse till riksdagen

Sedan reglerna i lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter om befogenhet för Tullverket att undersöka och öppna postförsändelser infördes har regeringen årligen, i enlighet med riksdagens önskemål, lämnat information om kontrollen av postförsändelser (se avsnitt 14.2.3).

32.3 Uppgifter från transportföretag

32.3.1 Transportörsansvar

Sverige har anslutit sig till 1944 års konvention angående internationell civil luftfart – Chicagokonventionen, också kallad ICAO-konventionen (SÖ 1946:2). Denna konvention reglerar internationell civil luftfart. I ett s.k. Annex finns bl.a. internationella normer om transportörsansvar. Konventionens syfte är att upprätthålla säkerheten under internationell lufttrafik och att underlätta och främja luftfarten. Så gott som alla länder har anslutit sig till konventionen. Sverige ratificerade konventionen den 7 november 1946, vilken trädde i kraft för svensk del den 4 april 1947. Den svenska luftfartslagstiftningen bygger till stor del på konventionen. Enligt konventionens bestämmelser skall transportörer kontrollera att

passagerare vid ombordstigningen innehar pass och tillstånd för transit och inresa. Om passagerare vid ankomsten eller transit inte innehar nödvändiga resehandlingar skall transportörerna dock inte bötfällas, om de kan visa att de har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kontrollera att passagerarna har innehaft nödvändiga handlingar.

Sverige har också EG-rättsliga åtaganden om transportörsansvar. I Schengenkonventionen föreskrivs att de avtalslutande parterna skall införa vissa bestämmelser på området (artikel 26). Dessa bestämmelser innebär en skyldighet för transportören att kontrollera inresehandlingar och ett ansvar för denne att ordna återresa för utlänningar som vägras inresa i en Schengenstat samt sanktioner mot den som befordrar utlänningar utan nödvändiga resehandlingar. Schengenkonventionen kompletteras i denna del av rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 (direktivet om transportörsansvar). Sverige har uppfyllt sina EG-rättsliga åtaganden genom en ändring i utlänningslagen (motsvarande 9 kap. 3 § i den nya utlänningslagen [2005:716]), vilken trädde i kraft den 1 juli 2004 (prop. 2003/04:50, bet. 2003/04:SfU11).

32.3.2 Skyldighet att lämna uppgifter till polisen och Tullverket

Både i polislagen, inregränslagen och tullagen föreskrivs skyldigheter för transportföretag att bistå polisen och Tullverket i dess övervaknings- och kontrollverksamhet. Transportföretag som befordrar varor, passagerare eller fordon till eller från Sverige skall på begäran av en polismyndighet eller Tullverket skyndsamt lämna de aktuella uppgifter om ankommande och avgående transporter, som företaget har tillgång till (25 § polislagen, 15 § inregränslagen och 23 § tullagen).

I fråga om passagerare är skyldigheten begränsad till uppgifter som avser namn, resrutt, bagage och medpassagerare samt sättet för betalning och bokning. En polismyndighet och Tullverket får begära uppgifter om transporter och passagerare endast om uppgifterna kan antas ha betydelse för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

Transportföretagen får lämna uppgifterna på så sätt att de görs läsbara för polismyndigheten eller Tullverket genom terminalåtkomst (26 § polislagen, 16 § inregränslagen och 24 § tullagen). En polismyndighet och Tullverket får ta del av uppgifterna på detta

sätt endast i den omfattning och under den tid som behövs för att kontrollera aktuella transporter. Därvid får myndigheten i fråga inte ändra eller på annat sätt bearbeta eller lagra uppgifter som hålls tillgängliga på detta sätt. Uppgifter om enskilda personer som lämnats på annat sätt än genom terminalåtkomst, skall omedelbart förstöras om de visar sig sakna betydelse för utredning och lagföring av brott.

32.3.3 Utvidgad skyldighet att lämna passageraruppgifter vid lufttransporter och inrättandet av ett passagerarregister

EG-direktivet om skyldighet för lufttransportörer att lämna uppgifter om passagerare

Europeiska unionens råd antog den 29 april 2004 direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare. Syftet med direktivet är att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring genom att transportörer översänder förhandsuppgifter om passagerare till behöriga nationella myndigheter. Direktivet utgör också ett led i kampen mot terrorism.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom bestämmelser som trädde kraft den 1 september 2006 (prop. 2005/06:129, bet. 2005/06:SfU14). I utlänningslagen (2005:716) infördes därvid bestämmelser som innebär att transportörer som luftvägen transporterar passagerare till Sverige från en stat som inte tillhör EU, och som inte heller slutit avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen, skall – på begäran av polismyndighet – föra över information om de ankommande passagerarna så snart incheckningen har avslutats. Transportörer som underlåter att föra över uppgifter eller som har fört över ofullständiga eller felaktiga uppgifter skall betala en särskild avgift.

Därutöver infördes en ny lag om passagerarregister (2006:444). I denna lag föreskrivs att Rikspolisstyrelsen skall spara de uppgifter som transportörerna har överfört till styrelsen i ett register (passagerarregister). Det infördes också en ny sekretessbestämmelse – 9 kap. 31 § – om skydd för vissa passageraruppgifter i verksamhet som avser förande eller uttag av uppgifter ur det nya passagerarregistret.

En utvidgad uppgiftsskyldighet

Enligt de nya bestämmelserna i utlänningslagen skall en transportör, som luftvägen transporterar passagerare till Sverige från tredje land, på begäran av en polismyndighet överföra uppgifter om de ankommande passagerarna så snart incheckningen har avslutats (9 kap. 3 a – 3 e §§). De uppgifter som skall överföras är nummer på och typ av resehandling som används, medborgarskap, fullständigt namn, födelsedatum, gränsövergångsstället för inresa, transportkod, avgångs- och ankomsttid för transporten, det totala antalet passagerare vid transporten och ursprunglig ort för ombordstigning.

Skyldigheten att samla in passageraruppgifter rör således flera typer av uppgifter än vad som omfattas av de gällande bestämmelser om uppgiftsskyldighet i polislagen, inregränslagen och tullagen. Uppgifterna skall överföras elektroniskt till Rikspolisstyrelsen eller, om det inte är möjligt, på annat lämpligt sätt. Transportören skall inom 24 timmar efter det att transportmedlet har anlänt till gränsövergångsstället radera de insamlade och överförda uppgifterna. Denne är också skyldig att enligt 23–26 §§ personuppgiftslagen informera passagerarna om den nu aktuella behandlingen av passageraruppgifterna.

Bestämmelserna innehåller också ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att även annan myndighet än polismyndigheten skall få begära uppgifter av transportören. Som skäl för detta bemyndigande anförde regeringen att Tullverket enligt tullagstiftningen har motsvarande rätt som polisen enligt polislagen att begära uppgifter från transportföretag (prop. 2005/06:129 s. 38). I samband med införandet av bestämmelsen inom tullområdet och för den polisiära verksamheten gjordes bedömningen att behovet i Tullverkets och polisens brottsbekämpande verksamhet av transportörens uppgifter vägde tyngre än det intrång i den resandes personliga integritet som ligger i att ett visst fåtal tulltjänstemän får tillgång till uppgifter om dem (prop. 1995/96:166, bet. 1995/96:SkU23 i prop. 1996/97:175, bet. 1997/98:JuU7). Enligt regeringen fanns det inte skäl att nu göra annan bedömning. För närvarande har inte Tullverket helt övertagit ansvaret för personkontrollen vid någon flygplats. Om Tullverket eller någon annan myndighet i framtiden skulle få ett sådant ansvar bör de enligt regeringen ha samma befogenheter som polisen. Regeringen borde därför bemyndigas att meddela före-

skrifter om att sådan myndighet får begära uppgifter från transportörer.

Det nya passagerarregistret

Den nya lagen om passageraruppgifter gäller utöver personuppgiftslagens bestämmelser. Registrets ändamål är att underlätta personkontroller vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör EU och inte heller träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen (4 §).

Registret får endast innehålla de uppgifter som har samlats in och överförts enligt de nya bestämmelserna i utlänningslagen (5 §).

En uppgiftsskyldighet gäller i förhållande till polismyndigheter och Tullverket då uppgifter begärs ut för personkontroll vid inresa från tredje land (6 §). Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att uppgifter ur registret skall lämnas ut även till annan myndighet för personkontroll. Frågan om vilka myndigheter som avses härmed behandlas inte i förarbetena.

Uppgifter får som huvudregel inte lämnas ut ur registret på medium för automatisk databehandling (7 §). Polisen får emellertid ha direktåtkomst till registret för verksamhet som avser personkontroll vid inresa från tredje land. Regeringen bemyndigas också att meddela föreskrifter om att även annan myndighet skall få ha direktåtkomst till registret för sådan verksamhet. I förarbetena anfördes att om Tullverket eller någon annan myndighet i framtiden skulle få ett totalt ansvar för personkontrollen vid någon flygplats, innebär bestämmelsen möjlighet att meddela föreskrifter om att denna myndighet får ha direktåtkomst till registret (prop. 2005/06:129 s. 79).

En uppgift i passagerarregistret skall som huvudregel gallras inom 24 timmar efter överföringen till Rikspolisstyrelsen (9 §). Om uppgifterna behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina lagstadgade uppgifter i verksamhet som avser personkontroll vid inresa från tredje land, får uppgifterna dock stå kvar i registret till dess att polismyndigheternas uppgifter är slutförda. Ett bemyndigande föreslås också för regeringen att meddela föreskrifter om att uppgifter får stå kvar i registret till dess att någon annan myndighet, som behöver uppgifterna för att slutföra sina lagstadgade uppgifter i verksamhet som avser personkontroll vid inresa från tredje land, skall kunna slutföra sina uppgifter. Även

detta bemyndigande tar sikte på att Tullverket eller annan myndighet i framtiden kan komma att ta över ansvaret från polisen för personkontrollen på en flygplats vid yttre gräns (a. prop. s. 80).

I lagen hänvisas till personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse och skadestånd (10 §).

Sekretess för vissa uppgifter i passagerarregistret

Bestämmelserna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § SekrL och om utlänningssekretess i 7 kap. 14 § samma lag kommer att omfatta vissa av uppgifterna i passagerarregistret. Dessa sekretessbestämmelser är emellertid inte heltäckande. För att stärka sekretesskyddet så att detta omfattar uppgifter också om svenska medborgares personliga förhållanden infördes en särskild sekretessbestämmelse i 9 kap. 31 § SekrL som gäller för uppgift om enskilds namn, födelsedatum samt nummer på resehandling. Sekretessen för dessa uppgifter är absolut sekretess. Även uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden omfattas av sekretesskyddet. För denna typ av uppgifter gäller dock sekretess med ett rakt skaderekvisit.

I förarbetena (a. prop. s. 51) hänvisades till de uttalanden som gjordes i samband med att absolut sekretess infördes för vissa uppgifter i beskattningsbesluten om trängselskatt. Regeringen gjorde i det fallet bedömningen att, för att värna den enskildes integritet så långt som möjligt, möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar in och ut ur ett område som omfattades av trängselskatt skulle förhindras. Absolut sekretess skulle därför gälla för uppgifter om vilken betalstation en bil har passerat samt om tidpunkten för denna passage (prop. 2003/04:145 s. 103). I enlighet med detta uttalande borde enligt regeringen även möjligheten att kartlägga en persons förflyttningar i nu aktuellt fall förhindras. Absolut sekretess borde därför gälla för uppgifter om personers namn, födelsedatum och nummer på resehandling. Enligt regeringen måste uppgifter i passagerarregistret i övrigt betraktas som tämligen harmlösa. Dock kunde det finnas risk för att enskilda lider skada om uppgifter om deras ekonomiska förhållanden röjs. För denna typ av uppgifter föreslås sekretess att gälla med ett rakt skaderekvisit, dvs. med presumtion för offentlighet.

32.4 Sekretess

32.4.1 Brottsbekämpande verksamhet

Sekretess gäller enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL med omvänt skaderekvisit i polisens brottsbekämpande verksamhet för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Motsvarande sekretess finns även för uppgifter i polisens register, med undantag för belastningsregistret där absolut sekretess gäller. En mer utförlig redogörelse för sekretess inom polisens verksamhet lämnas i avsnitt 30.1.

Sekretess med omvänt skaderekvisit gäller också enligt 9 kap. 17 § första stycket 4 SekrL i Tullverkets och Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden.

Därutöver gäller sekretess enligt 9 kap. 17 § första stycket 10 SekrL med omvänt skaderekvisit för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i register som förs av Tullverket enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller som annars behandlas med stöd av samma lag. Någon motsvarande sekretessbestämmelse för Kustbevakningens behandling av personuppgifter finns inte.

32.4.2 Varukontroll

Kontroll av varor i samband med gränspassage ingår i Tullverkets fiskala verksamhet. I denna verksamhet gäller enligt 9 kap. 1 § första stycket fjärde meningen SekrL sekretess med omvänt skaderekvisit för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Här råder alltså en presumtion för sekretess. Detsamma gäller myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tull databasen enligt lagen (2001:85) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (femte meningen). Bestämmelsen är alltså tillämplig både hos Tullverket och hos de myndigheter som har direktåtkomst till uppgifterna i databasen, dvs. hos Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Någon motsvarande sekretessbestämmelse för Kustbevakningen, när den medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet, finns inte.

32.5 Behandling av personuppgifter

32.5.1 Tullverkets fiskala verksamhet

I lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet regleras den behandling av personuppgifter som förekommer i Tullverkets fiskala verksamhet. Lagen gäller utöver personuppgiftslagens bestämmelser (2 §) och är uppbyggd på samma sätt som de lagar som reglerar behandlingen av personuppgifter på skatteområdet och hos Kronofogdemyndigheten. Den innehåller en allmän del, som gäller all personuppgiftsbehandling, och en särskild del som bara gäller tulldatabasen.

Allmänna regler

Uppgifter får behandlas i Tullverkets fiskala verksamhet för särskilt angivna ändamål. Det skall vara frågan om att tillhandahålla information som behövs hos Tullverket för bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter. Det kan också röra övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet, eller fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande. Ett annat tillåtet ändamål är tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten (1 kap. 4 §). Uppgifter som behandlas för dessa ändamål får även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Uppgifter får också behandlas för att tillhandahållas någon annan än Tullverket om uppgifterna behövs i författningsreglerad verksamhet hos denne (1 kap. 5 §). Som förutsättning gäller att det är frågan om fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter, revision och annan analys- och kontrollverksamhet, tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och utsökning och indrivning.

Känsliga personuppgifter som anges i 13 § PuL och *uppgifter om lagöverträdelser* m.m. som anges i 21 § samma lag får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det (1 kap. 7 §). I annat fall får känsliga uppgifter behandlas om det anges särskilt i 2 kap. Det torde därvid vara frågan om att det ingår sådana uppgifter i yrkanden och grunder i ett ärende (2 kap. 3 § första stycket 10) eller att sådana uppgifter

förekommer i en handling som kommit in i ett ärende (2 kap. 4 § första stycket).

Allmänt gäller att uppgifter i ett ärende skall *gallras* senast ett år efter det att ärendet har avslutats (1 kap. 8 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan dock ha meddelat föreskrifter om en annan tidpunkt för gallring eller att uppgifter skall bevaras.

Särskilda regler för Tulldatabasen

Enligt 2 kap. 1 § lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet skall det finnas en tuldatabas för de i 1 kap. 4 och 5 §§ angivna ändamålen.

Tuldatabasen får innehålla uppgifter om personer som omfattas av verksamhet enligt de ändamål som anges i 1 kap. 4 §, utom såvitt avser tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten. Uppgifter om andra personer får behandlas i databasen om det behövs för handläggningen av ett ärende (2 kap. 2 §). Vilken typ av uppgifter som får förekomma i databasen för dessa ändamål anges uttryckligen i lagen (3 §). Utöver dessa får uppgifter behandlas som behövs för att fullgöra vad Sverige har åtagit sig enligt en bindande internationell överenskommelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i tuldatabasen. Sådana föreskrifter meddelas av Tullverket enligt 2 § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

En handling som har kommit in i ett ärende får behandlas i tuldatabasen (2 kap. 4 §). Detta gäller även om handlingen innehåller känsliga uppgifter. Detsamma gäller en handling som har upprättats i ett ärende, om de känsliga uppgifterna är nödvändiga för ärendets handläggning.

Uppgifter i databasen får lämnas ut till enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det. I 6 § förordningen föreskrivs att detta är tillåtet om det är fråga om uppgifter om den enskilde själv.

Enligt 2 kap. 7 § lagen får Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ha *direktåtkomst* till tuldatabasen i fråga om vissa angivna uppgifter. Vidare får regeringen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som direktåtkomsten får omfatta. Några sådana

föreskrifter har dock inte meddelats. Däremot har i förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet införts en uppgiftsskyldighet i förhållande till Skatteverket beträffande vissa uppgifter i tulldatabasen (4 §).

En enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv, om regeringen har meddelat föreskrifter om det (2 kap. 8 §). Av 7 § förordningen framgår att det inte finns någon begränsning i denna direktåtkomst. Tullverket meddelar dock närmare föreskrifter om vilka uppgifter som direktåtkomsten får omfatta.

Som *sökbegrepp* i tulldatabasen får användas uppgift om namn, person- eller samordningsnummer och diarienummer (2 kap. 9 § lagen). Känsliga personuppgifter får inte användas.

Uppgifter och handlingar skall *gallras* i databasen som huvudregel senast sex år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna eller handlingarna behandlades i databasen första gången. Om föreskrifter har meddelats om att uppgifter skall bevaras under längre tid, gäller dock dessa.

Beträffande enskildas rättigheter när det gäller *information, rättelse och skadestånd samt överklagande* gäller i huvudsak bestämmelserna i personuppgiftslagen (3 kap. 1–4 §§).

32.5.2 Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Allmänt

För behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet gäller särskilda regler. På detta område trädde en ny lag, lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, i kraft den 1 december 2005. Till skillnad från den tidigare lagen på området, har den nya lagen en annan utformning än polisdatalagen. I lagen regleras t.ex. inte vad som utgör underrättelseverksamhet respektive registerverksamhet. Däremot finns särskilda regler för vilka uppgifter som får behandlas i underrättelseverksamhet respektive i register.

I proposition 2004/05:164 anförde regeringen att förslaget till en ny lag utgjorde en anpassning till den tekniska utvecklingen och de ökade kraven på effektivitet inom Tullverket. De föreslagna reglerna innebar bl.a. att Tullverket fick bättre möjligheter än tidigare att i sin brottsbekämpande verksamhet använda sig av information som finns i tulldatabasen. Vidare skulle andra brotts-

bekämpande myndigheter i större utsträckning kunna få ha åtkomst till Tullverkets register.

Enligt 3 § lagen skall det i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet finnas en *tullbrottsdatabas*. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om vilka register som ingår i denna databas. I 9 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet föreskrivs att Tullverket får inrätta ett underrättelseregister. Föreskrifter om andra register har inte meddelats.

Ändamål

Uppgifter får behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet om det behövs för att förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet, utreda eller beivra visst brott, eller fullgöra det arbete som Tullverket är skyldigt att utföra enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (7 §). Uppgifter får också, om det är nödvändigt, tillhandahållas Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen i deras brottsbekämpande verksamhet (8 §).

Ytterligare bestämmelser finns dock om tillhandahållande av uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna genom bestämmelser om direktåtkomst i 26 § lagen samt i 6 och 7 §§ förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. I 2 § förordningen föreskrivs också uppgiftsskyldighet i förhållande till de brottsbekämpande myndigheterna. Dessa bestämmelser redovisas mer utförligt nedan.

Vidare sägs i 9 § lagen att uppgifter inte får behandlas för andra ändamål än de som anges i 7 och 8 §§. Uppgifter får dock lämnas ut till riksdagen och regeringen, samt i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. I författningskommentaren (prop. 2004/05:164 s. 116 f.) sägs att det i bestämmelsen *uttömmande* anges för vilka ändamål uppgifter får behandlas (inklusive återanvändas eller utlämnas). Vidare anförs att med hänsyn till grundlags allmänna företräde framför vanlig lag och genom den uttryckliga hänvisningen i 6 § till 8 § personuppgiftslagen är behandling även tillåten om det är nödvändigt enligt grundlag, t.ex. för att uppfylla offentlighetsprincipen enligt 2 kap. TF.

I detta sammanhang bör för det första erinras om att myndigheters upplysningsplikt i förhållande till riksdagens utskott följer av 4 kap. 11 § riksdagsordningen. Den bestämmelsen gäller således oavsett vad som föreskrivs i den nu aktuella lagen. Vidare bör erinras om att det inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet råder sekretess med ett omvänt skaderekvisit. Visserligen gäller alltså en presumtion för sekretess, men det finns möjlighet att lämna ut uppgifter till såväl myndigheter som enskilda. Till myndigheter torde denna möjlighet vara något större tack vare den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL om informationsutbyte mellan myndigheter. Om den ovan redovisade 9 § skall tillämpas såsom den beskrivs i författningskommentaren, nämligen att bestämmelsen uttömmande reglerar i vilka fall uppgifter får lämnas ut från Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, torde detta i praktiken – med tanke på att ärendehantering är helt och hållet datoriserad – innebära att absolut sekretess gäller för uppgifter i denna verksamhet. Är detta lagstiftarens syfte, borde det i så fall framgå av sekretesslagen. Såsom bestämmelsen är utformad skall den tillämpas också vid utlämnande till enskilda. Bestämmelsen ger således intryck av att ett utlämnande bara är möjligt då det finns en uppgiftsskyldighet i förhållande till den enskilde. En bestämmelse i en registerlag kan dock inte hindra utlämnande med stöd av bestämmelserna om allmänna handlingars offentligt i 2 kap. TF, såvida det inte i sekretesslagen hänvisas till denna lag (jfr 2 kap. 2 § andra stycket TF).

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter får, om det är absolut nödvändigt, behandlas som komplement till uppgifter som behandlas på annan grund (11 §). I författningskommentaren till bestämmelsen anges att med "absolut nödvändigt" avses samma sak som "oundgängligen nödvändigt", vilken är den formuleringen som används i andra författningar som reglerar brottsbekämpande verksamhet (prop. 2004/05:164 s. 118). Känsliga personuppgifter får också behandlas om de förekommer i en handling som kommit in till Tullverket i ett ärende.

Vidare sägs att uppgifter som beskriver en persons utseende alltid skall utformas på ett objektivt sätt med respekt för människovärdet.

Uppgifter för underrättelseverksamhet eller brottsutredning

I lagen görs skillnad på när personuppgifter får behandlas för att å ena sidan förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och å andra sidan utreda eller beivra visst brott. Enligt 12 § får sålunda personuppgifter behandlas om dessa ger anledning anta att viss allvarlig brottslighet, avseende brott för vilket är stadgat minst två års fängelse, eller som innefattar annan brottslig verksamhet som sker systematiskt, har utövats eller kan komma att utövas. Därutöver förutsätts att personen i fråga är skäligen misstänkt för att ha utövat, eller kan komma att utöva, den brottsliga verksamheten eller kan antas ha ett samband med denna. Det sistnämnda kan alltså gälla också icke misstänkta personer. I sådant fall krävs att det är fråga om en viss preciserad brottslig verksamhet.

Bestämmelsen medger att personuppgifter kan behandlas i underrättelseverksamhet i större utsträckning än vad som är fallet enligt polisdatalagen, eftersom även systematisk brottslig verksamhet omfattas oaktat att brottsligheten i det enskilda fallet inte bedöms som allvarlig.

Också uppgifter som indirekt kan hänföras till en person, dvs. uppgifter om transportmedel, varor eller hjälpmedel, och som kan antas ha samband med den brottsliga verksamheten får behandlas.

Uppgifter om den som skäligen kan misstänkas för ett brott och om andra personer får behandlas för att utreda eller beivra brottet (14 §). Det enda krav som uppställs är att uppgifterna behövs i brottsutredningen.

För att inte en sammanblandning av misstänkta och icke misstänkta personer skall ske, föreskrivs i 16 § att den sistnämnda kategorin skall förse med en särskild upplysning om detta förhållande. Vidare gäller att uppgifter om en person som kan antas ha samband med brottslig verksamhet skall förse med upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Det finns även regler om i vilka fall uppgifter om *kvarstående misstankar* får behandlas (17 och 18 §§). Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med vad som gäller enligt polisdatalagen.

Tullbrottsdatabasen

I 19 § regleras den behandling som får ske i tullbrottsdatabasen. Av bestämmelsen framgår att handlingar som har kommit in till eller har upprättats av Tullverket får behandlas i databasen. Dessutom anges vilka kategorier av uppgifter som får behandlas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som får behandlas i tullbrottsdatabasen. Enligt 5 § förordningen får Tullverket meddela sådana föreskrifter.

Sökbegrepp

Känsliga personuppgifter får inte användas som sökbegrepp (20 § lagen), det får däremot uppgifter om en persons utseende. Namn, personnummer eller samordningsnummer får endast användas som sökbegrepp beträffande misstänkta personer. Dessa begränsningar gäller dock inte vid sökning i ett visst ärende eller i en handling, och inte heller då man söker efter den person från vilken en handling kommit in från eller expedierats till.

Om man söker efter en handling får som sökbegrepp endast användas uppgift om från vem handlingen kommit in, till vem den expedierats, datum, diarienummer eller annan beteckning på handlingen eller i korthet vad handlingen rör (21 §).

Direktåtkomst

När det gällde frågan om de andra brottsbekämpande myndigheternas direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen framhöll regeringen att integritetsskyddet var av central betydelse (prop. 2004/05:164). I kampen mot brottsligheten fanns det emellertid starka skäl för att tillägna sig ett helhetsperspektiv, dvs. att se brottsbekämpningen som en för flera myndigheter gemensam verksamhet. Direktåtkomst mellan de brottsbekämpande myndigheterna borde därför utökas väsentligt i förhållande till vad som gällde, både i fråga om uppgifter i underrättelseverksamhet och uppgifter i brottsutredningar. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att det i lag inte angavs några begränsningar för myndigheter med polisiära arbetsuppgifter att genom direktåtkomst ta del av relevanta uppgifter i tullbrottsdatabasen. Direktåtkomst fick

dock bara ske under förutsättning att regeringen meddelat föreskrifter därom. För att problem inte skulle uppstå av sekretesskäl borde det enligt regeringen i förordning också införas en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som innebär att uppgifter i tullbrottsdatabasen skall lämnas ut till de myndigheter som får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen.

I enlighet med dessa uttalanden infördes i 26 § lagen en bestämmelse om att regeringen får meddela föreskrifter om att Rikspolisstyrelsen, polismyndighet, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Kustbevakningen får ha direktåtkomst till uppgifter i tullbrottsdatabasen i sin brottsbekämpande verksamhet.

Sådana föreskrifter har införts i 6 och 7 §§ förordningen. Av dessa bestämmelser framgår att samtliga brottsbekämpande myndigheter utom Åklagarmyndigheten får ha direktåtkomst till underrättelseuppgifter (6 §). När det gäller uppgifter i brottsutredningar får de brottsbekämpande myndigheterna, med undantag för Skatteverket och Kustbevakningen, ha direktåtkomst till uppgifter i databasen om de förekommer i en förundersökning (7 §).

Vidare har det i 2 § förordningen föreskrivits att Tullverket på begäran av en myndighet som anges i 6 eller 7 §, skall lämna ut uppgifter ur tullbrottsdatabasen.

Som framgått syftade uppgiftsskyldigheten i 2 § till att uppgifter i tullbrottsdatabasen, utan hänsyn till sekretess, skulle kunna lämnas ut till de myndigheter som får ha direktåtkomst till tullbrottsdatabasen. Av 6 och 7 §§ förordningen framgår att någon total direktåtkomst till tullbrottsdatabasen inte har medgetts, utan åtkomsten är i fråga om respektive myndighet begränsad till vissa uppgifter. Lydelsen av 2 § har emellertid utformats så att alla de brottsbekämpande myndigheterna har rätt att få tillgång till samtliga uppgifter i tullbrottsdatabasen. Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena får det emellertid anses oklart om det har varit avsett att uppgiftsskyldigheten skulle ha denna generella omfattning.

Gallring

Gallring av uppgifter skall ske senast ett år efter det att ärendet i fråga avslutats (27 §). För uppgifter som inte ingår i ett ärende skall gallringen ske senast ett år efter det att de behandlades första

gången. För tullbrottsdatabasen gäller dock en gallringstid om tre år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras under längre tid.

Enskildas rättigheter

När det gäller enskildas rätt till information och att överklaga innehåller lagen bestämmelser som i viss utsträckning innebär inskränkningar i de rättigheter som föreskrivs i personuppgiftslagen (29 och 30 §§). Rätten till skadestånd enligt personuppgiftslagen gäller dock fullt ut (4 § 10).

Tillgång till uppgifter i tulldatabasen

I samband med lagstiftningsärendet om en ny lag om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet infördes också en möjlighet för Tullverket att i den brottsbekämpande verksamhet ha åtkomst till uppgifterna i tulldatabasen, dvs. till uppgifter i Tullverkets fiskala verksamhet. Detta åstadkoms på så sätt att det i 4 § lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet föreskrevs att uppgifter som behandlas i den verksamheten även får tillhandahållas Tullverket i dess brottsbekämpande verksamhet, om uppgifterna behövs för den verksamheten. Dessutom infördes en bestämmelse i förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet om att uppgifter i tulldatabasen skall på begäran lämnas ut till de enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet (4 §).

Av förarbetena framgår att uppgiftsskyldigheten infördes för att säkerställa direktåtkomst till tulldatabasen (prop. 2004/05:164 s. 100 f.). Rättsläget var oklart i frågan huruvida den fiskala verksamheten och den brottsbekämpande verksamheten skulle anses självständiga i förhållande till varandra, i vilket fall sekretess skulle gälla mellan verksamhetsgrenarna. Tullverket ansåg att verksamhetsgrenarna inte var självständiga i förhållande till varandra. Med hänsyn till detta bedömde regeringen att frågan inte kunde anses utredd. För säkerhets skull borde därför en uppgiftsskyldighet införas. Någon bestämmelse om möjlighet till direktåtkomst har

dock inte införts, varken i lagen eller i förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Som nämndes inledningsvis var syftet med att ge de brottsbekämpande enheterna inom Tullverket åtkomst till tulldatabasen bl.a. att uppfylla de ökade kraven på effektivitet inom Tullverket. Regeringen anförde att en grundläggande förutsättning för att Tullverket skulle tillåtas få direktåtkomst till tulldatabasen även i den brottsbekämpande verksamheten, var att skyddet för den personliga integriteten kunde garanteras i tillräcklig utsträckning (a. prop. s. 99 f.). Regeringen anförde att tulldatabasen till övervägande del innehåller uppgifter om juridiska personer. Det var också nästan uteslutande fråga om uppgifter som var hänförliga till näringsverksamhet. Enligt regeringen kunde därför uppgifterna generellt inte anses känsliga ur integritetssynpunkt. Under förutsättning att det fanns författningsreglerade integritetsskyddande begränsningar av den brottsbekämpande verksamhetens möjligheter att använda sig av åtkomsten ansåg regeringen att risken för integritetskränkningar fick anses vara väl uppvägd av de effektivitetsvinster som skulle uppnås i den brottsbekämpande verksamheten.

32.5.3 Kustbevakningens verksamhet

Allmänt

Behandling av personuppgifter i Kustbevakningens verksamhet regleras i förordningen (2003:188) om behandling av personuppgifter inom Kustbevakningen. Förordningen gäller utöver personuppgiftslagens bestämmelser. I förordningen skiljer man mellan behandling av personuppgifter i kustbevakningsdatabasen och sådan behandling där uppgifterna endast är tillgängliga för en begränsad grupp av tjänstemän.

Ändamål

Personuppgifter får behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet, om det är nödvändigt för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott som Kustbevakningen skall ingripa mot (4 §).

Dessutom får personuppgifter behandlas i Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet, om det är nödvändigt för att inrikta och genomföra verksamheten (5 §). Personuppgifter får vidare behandlas i Kustbevakningens handläggning av ärenden om vattenföroreningsavgift (6 §).

Känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter, i den meningen som avses i 13 § personuppgiftslagen, får behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet samt i kontroll- och tillsynsverksamheten (9 §). Som förutsättning gäller att det är oundgängligen nödvändigt att uppgifterna behandlas som ett komplement till uppgifter som behandlas på annan grund.

Beträffanden ärenden om vattenföroreningsavgift hänvisas i förordningen till personuppgiftslagens bestämmelser om behandling av känsliga uppgifter, vilket innebär att det i princip är förbjudet att behandla känsliga uppgifter i dessa ärenden.

Behandling i underrättelseverksamhet av uppgifter om icke misstänkta personer

I förordningen finns särskilda regler om behandling av uppgifter för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet beträffande personer som inte är misstänkta för brott (10 §). Sådana uppgifter får behandlas om det nödvändigt för att förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet, dvs. som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller mer. Behandlingen får bara ske om den inte leder till otillbörligt integritetsintrång.

Om en uppgift avser en icke misstänkt person skall en särskild upplysning lämnas om detta förhållande. Dessutom skall uppgifterna förses med en bedömning av uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Kustbevakningsdatabasen

I kustbevakningsdatabasen får uppgifter behandlas om både personer som misstänks bedriva brottslig verksamhet och personer som kan antas ha samband med sådan verksamhet (12 §). I sist-

nämnda fall gäller krav på att det skall vara fråga om allvarlig brottslighet. I båda dessa fall skall särskild upplysning lämnas om huruvida personen i fråga är misstänkt eller inte. Upplysning skall också lämnas om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak.

Det finns också en särskild bestämmelse om att det i databasen får behandlas uppgifter om personer som av annat skäl förekommer i ett ärende om utredning av brott. Är det fråga om uppgifter om en person som inte misstänks för något brott, skall en upplysning lämnas om detta förhållande.

I fråga om kontroll- och tillsynsverksamheten får uppgifter behandlas i databasen om personer som har anknytning till ett transportmedel eller en verksamhet som omfattas av kontrollen eller tillsynen (14 §).

Uppgifter får också behandlas i databasen om personer som förekommer i ett ärende om vattenföroreningsavgift (15 §).

I förordningen finns också uttryckliga regler om vilken typ av uppgifter som får behandlas i databasen (17 §).

Direktåtkomst

Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter och Ekobrottsmyndigheten får ha direktåtkomst till samtliga uppgifter i kustbevakningsdatabasen (18 §). Tullverket och Skatteverket får för respektive brottsbekämpande verksamhet ha direktåtkomst till uppgifter i databasen som gäller den brottsbekämpande verksamheten samt kontroll- och tillsynsverksamheten. Åklagarmyndigheten får i en förundersökning ha direktåtkomst till uppgifter om personer som anges i 13 §.

Sökbegrepp

Vid sökning i kustbevakningsdatabasen efter en upprättad handling får som sökbegrepp endast användas uppgifter om namn samt person-, samordnings- eller organisationsnummer, fordonsnummer och fartygs namn, nummer eller identitet, datum då handlingen upprättades, diarienummer eller annan beteckning på handling, till vem handlingen har expedierats och i korthet vad handlingen rör.

Gallring

Personuppgifter skall gallras när de inte längre behövs med hänsyn till ändamålen med behandlingen (24 §). Uppgifter om personer i underrättelseverksamheten som det inte finns någon misstanke om brott mot skall dock gallras senast ett år efter det att behandlingen inleddes.

Riksarkivet får föreskriva att personuppgifter får bevaras för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål.

Enskildas rättigheter

I förordningen erinras om att bestämmelserna i personuppgiftslagen gäller i fråga om rättelse och skadestånd (23 §). I fråga om rätt till information lämnas ingen hänvisning till personuppgiftslagen, men även i detta fall gäller givetvis den lagens bestämmelser.

Enligt förordningen kan inga andra beslut än beslut om rättelse och om avslag på rätt till information enligt 26 § personuppgiftslagen överklagas (25 §).

33 Hantering av post och elektroniska kommunikationstjänster

33.1 Hantering av post

33.1.1 Inledning

I postlagen (1993:1684) finns bestämmelser om att det skall finnas en posttjänst i hela landet med en viss servicenivå. Lagen innehåller också bestämmelser om tillstånd för att bedriva postverksamhet samt om tillsyn över sådan verksamhet. Dessutom innehåller lagen regler om skydd för den personliga integriteten.

33.1.2 Bestämmelserna i postlagen

Postverksamhet

Med postverksamhet avses i postlagen enligt 3 § regelbunden befordran av brev mot avgift. Med brev avses adresserade försändelser som är inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämföras med brev vid tillämpning av lagen.

Tillståndskrav

Enligt 4 § krävs tillstånd enligt postlagen för rätten att bedriva postverksamhet. Frågor om tillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 2 § postförordningen (1993:1709) är Post- och telestyrelsen tillståndsmyndighet.

Krav på kvalitet

I 5 § första stycket postlagen anges vissa krav på kvalitet som skall vara uppfyllda i postverksamheten. Där föreskrivs att postverksamhet skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. Tillstånd att bedriva postverksamhet kan förenas med villkor att på visst sätt fullgöra vad som härvid föreskrivs (5 b § 2).

Skydd för integriteten beträffande obeställbara brev

Som obeställbart anses enligt 8 § postlagen brev som inte kan delas ut till mottagaren eller är ofrankerat eller otillräckligt frankerat och inte löses ut av mottagaren. Som obeställbara anses också brev som har återsänts från en postförvaltning eller ett befodringsföretag i utlandet till det postbefodringsföretag som befodrade brevet från Sverige.

Ett obeställbart brev skall om möjligt återställas till avsändaren (9 §). Om avsändarens adress inte är känd, skall brevet sändas till tillståndsmyndigheten. Endast tillståndsmyndigheten får öppna ett brev som är inneslutet i kuvert eller annat omslag och detta får endast ske om omslaget saknar sådana uppgifter om avsändaren som möjliggör att brevet kan återställas till denne (10 §).

I 11 § finns en proportionalitetsregel som anger att ett öppnat brev inte får undersökas närmare än som behövs för att det skall kunna återställas till avsändaren eller, när det gäller brev som inte kan delas ut till mottagaren, delas ut till denne.

Enligt 12 § skall öppnade brev som fortfarande är obeställbara förvaras hos tillståndsmyndigheten, som bestämmer förvaringstidens längd.

Tystnadsplikt

Postlagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt. Den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till någon av följande uppgifter får enligt 19 § första stycket inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta,

1. uppgift som rör särskild brevframsändelse som befordras inom verksamheten,
2. annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev, eller
3. uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta förbindelserna enligt bestämmelserna i 27 kap. RB.

För uppgift om enskild persons adress gäller enligt 19 § andra stycket tystnadsplikt endast om det kan antas att ett röjande av adressen skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller annat allvarligt men.

Uppgiftsskyldighet

I 20 § finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Den som bedriver postverksamhet och därvid har fått del av eller tillgång till uppgift som avses i 19 § första stycket skall på begäran lämna

1. uppgift om enskilds adress, telefonnummer eller arbetsplats till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428), om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl,
2. uppgift som rör misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
3. uppgift om enskilds adress till Kronofogdemyndigheten som behöver uppgiften i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,
4. uppgift om enskilds adress till Skatteverket om verket behöver uppgiften i verksamhet som avser kontroll av skatt eller avgift eller i utredning om rätt folkbokföringsort enligt folkbokföringslagen (1991:481), om verket finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende,
5. uppgift om enskilds adress till Försäkringskassan om denna behöver uppgiften för kontroll av rätten till ersättning, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende.

Den som bedriver postverksamhet skall vidare enligt 20 a §, utan hinder av tystnadsplikten enligt 19 §, bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2000:1281) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom EU. Detta gäller dock endast kontroll som avser misstanke om narkotikabrott. I de nämnda lagarna finns bestämmelser om att postföretag och andra befordringsföretag är skyldiga att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen samt att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen (se avsnitt 32.2.2 och 32.2.3).

I 21 § föreskrivs att i det allmännas verksamhet skall bestämmelserna i sekretesslagen tillämpas i stället för 19–20 §§. För utlämnande av annan personuppgift i postverksamhet än som avses i 19 § första och tredje styckena gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Brott mot tystnadsplikt

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt finns enligt 22 § i brottsbalken. Den bestämmelse som avses är 20 kap. 3 § BrB. Där föreskrivs att den som röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, döms, om inte gärningen eljest är belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år.

33.1.3 Villkor för postverksamhet m.m.

För närvarande är det 34 postoperatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 4 § postlagen. Endast Posten AB har tillstånd att bedriva sådan samhällsomfattande posttjänst som avses i 1 § postlagen.

Tillståndsvillkor för Posten AB:s postverksamhet beslutades den 29 juni 2006. I villkoren anges att Posten AB skall kunna visa för Post- och telestyrelsen att postverksamheten bedrivs tillförlitligt och på ett sådant sätt att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls. När det gäller klagomåls-

hantering skall Posten AB utforma rutiner för att ta emot klagomål från kunder. Bolaget skall också årligen till Post- och telestyrelsen rapportera antalet klagomål, beskriva vilka olika kategorier av klagomål som tagits emot, rapportera antalet klagomål per kategori samt redogöra för hur klagomålen har hanterats. Sistnämnda krav framgår också av 7 a § 4 postlagen.

I ett gemensamt beslut den 29 juni 2006 meddelade Post- och telestyrelsen tillståndsvillkor för de lokala operatörernas verksamhet. Villkoren gäller t.o.m. den 30 juni 2007.

I fråga om kvalitetskrav gäller som villkor bl.a. att skyddet för postkundernas integritet skall upprätthållas genom att berörd personal har god kännedom dels om reglerna avseende tystnadsplikt, dels om det integritetsskydd som brevhemligheten innebär. Såväl de lokaler där posten hanteras som de rutiner som tillämpas för postutdelning skall vidare uppfylla rimliga krav på säkerhet. Något krav på årlig rapportering om antalet klagomål m.m., i likhet med vad som gäller för Posten AB, uppställs inte. Däremot skall Post- och telestyrelsen ha möjlighet att begära en rapportering av antalet klagomål och hur dessa hanterats.

33.2 Elektroniska kommunikationstjänster

33.2.1 EG-rättsligt regelverk

Inom EU finns ett rättsligt regelverk på området för elektronisk kommunikation. Detta regelverk består av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/20/EG om auktorisation för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (auktorisationsdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/19/EG om tillträde till och samtrafik mellan elektroniska kommunikationsnät och tillhörande faciliteter (tillträdesdirektiv), Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) samt Europaparlamentets och rådets beslut nr 676/2002/EG om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i EG (radiospektrumbeslut). Direktiven och beslutet trädde i kraft den 24 april 2002.

Till regelverket hör också Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/58/EG) om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktivet om integritet och elektronisk kommunikation), som trädde i kraft den 31 juli 2002. Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att harmonisera medlemsstaternas bestämmelser för att säkerställa ett likvärdigt skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna, i synnerhet rätten till integritet, när det gäller bland annat behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation.

33.2.2 Lagen om elektronisk kommunikation

Det EG-rättsliga regelverket om elektronisk kommunikation genomfördes i svensk lagstiftning år 2003 genom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK). Lagen ersatte den tidigare gällande telelagen (1993:597). I lagens sjätte kapitel finns regler som bygger på EG-direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

Tillämpningsområdet

Lagen om elektronisk kommunikation innehåller bestämmelser om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning (1 kap. 4 §). Lagen är inte tillämplig på innehåll som överförs i elektroniska kommunikationsnät med hjälp av elektroniska kommunikationstjänster.

I 1 kap. 7 § LEK definieras elektroniskt kommunikationsnät som ”system för överföring och i tillämpliga fall utrustning för koppling och dirigering samt andra resurser som medger överföring av signaler, via tråd eller radiovågor, på optisk väg eller via andra elektromagnetiska överföringsmetoder oberoende av vilken typ av information som överförs”. Enligt samma paragraf avses med elektronisk kommunikationstjänst en ”tjänst som vanligen tillhandahålls mot ersättning och som helt eller huvudsakligen utgörs av överföring av signaler i elektroniska kommunikationsnät”.

Anmälningsplikt

Enligt 2 kap. 1 § LEK får allmänna kommunikationsnät av sådant slag som vanligen tillhandahålls mot ersättning eller allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster tillhandahållas endast efter anmälan till den myndighet som regeringen bestämmer, dvs. tillsynsmyndigheten. Av 2 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation framgår att Post- och telestyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen.

För verksamhet som enbart består i att överföra signaler via tråd för utsändning till allmänheten av ljudradio eller annat som anges i 1 kap. 1 § tredje stycket YGL behöver någon anmälan inte göras (2 kap. 2 §). Ytterligare undantag från anmälningsplikten får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Förhållandet mellan lagen om elektronisk kommunikation och personuppgiftslagen

Enligt 6 kap. 2 § LEK gäller personuppgiftslagen i fråga om behandling av personuppgifter vid tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och elektroniska kommunikationstjänster samt vid abonnentupplysning, om inte annat framgår av denna lag. Bestämmelser om rättelse och skadestånd vid behandling av personuppgifter finns dock endast i personuppgiftslagen.

Skyldighet att utplåna eller avidentifiera trafikuppgifter

Den som bedriver anmälningspliktig verksamhet enligt lagen om elektronisk kommunikation och som lagrar eller på annat sätt behandlar trafikuppgifter, dvs. uppgifter som behandlas i syfte att befördra ett elektroniskt meddelande via ett elektroniskt kommunikationsnät eller för att fakturera detta meddelande, som avser användare som är fysiska personer eller avser abonnenter skall enligt 6 kap. 5 § utplåna eller avidentifiera uppgifterna när de inte längre behövs för att överföra ett elektronisk meddelande.

En teleoperatör är alltså skyldig att utplåna eller avidentifiera trafikuppgifter, som rör fysiska personer, när uppgifterna inte längre behövs för att befördra ett elektroniskt meddelande. Från denna huvudregel finns undantag i 6 kap. 6 och 13 §§ LEK.

Enligt 6 kap. 6 § första stycket LEK får trafikavgifter som krävs för abonnentfakturerings eller betalning av avgifter för samtrafik behandlas till dess fordran är betald eller preskription inträtt och det inte längre går att göra invändningar mot fakturerings eller avgiften.

Därutöver får trafikavgifter behandlas för att marknadsföra elektroniska kommunikationstjänster eller för att tillhandahålla andra tjänster där avgifterna behövs (6 kap 6 § andra stycket LEK). För detta fall krävs dock samtycke från den som avgifterna rör. Ett samtycke kan när som helst återkallas. Innan samtycke inhämtas, skall den berörde informeras om vilken typ av trafikavgifter som behandlas och hur längre avgifterna behandlas för ändamål som anges i första och andra stycket.

Vad som sägs i 6 kap. 5–7 §§ LEK gäller dock inte när en myndighet eller domstol behöver trafikavgifter för att lösa tvister, för elektroniska meddelanden som omfattas av beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning eller i den utsträckning trafikavgifter är nödvändiga för att förhindra eller avslöja obehörig användning av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst (6 kap. 8 §).

Lokaliseringsavgifter och nummerpresentation

I lagen om elektronisk kommunikation finns särskilda regler om en kategori av avgifter som benämns *lokaleringsavgifter*. Därmed avses lokaleringsavgifter som inte är trafikavgifter, såsom avgifter om position från satellit (t.ex. GPS). Sådana avgifter får endast behandlas för tillhandahållande av mervärdetjänster, dvs. tjänster som tillhandahålls av annan än den som tillhandahåller det allmänna kommunikationsnät eller den allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänst i vilken lokaleringsavgifterna behandlas (6 kap. 10 § LEK). Vidare krävs att avgifterna oidentifierats eller att användaren eller abonnenten har samtyckt till behandlingen. Innan samtycke lämnas skall abonnenten få information om vilken typ av avgifter som kommer att behandlas, behandlingen syfte och varaktighet samt huruvida avgifterna kommer att vidarebefordras.

Den som tillhandahåller *nummerpresentation* är skyldig att erbjuda den anropade abonnenten möjlighet att på ett enkelt sätt och kostnadsfritt förhindra nummerpresentation både vad avser

varje samtal eller enbart vid inkommande samtal samt även att på ett enkelt sätt kunna avvisa inkommande samtal, om skydd mot nummerpresentationen används av den anropande användaren eller abonnenten (6 kap. 12 § LEK).

I fråga om lokaliseringssuppgifter och nummerpresentation gäller dock vissa undantag (6 kap. 13 § LEK). På begäran av teleoperatören kan skydd mot nummerpresentation temporärt åsidosättas för att kunna identifiera störande samtal samt lagra sådana uppgifter som identifierar den anropande abonnenten och hålla dem tillgängliga för abonnenten. Vid nödsamtal får också skydd mot nummerpresentation åsidosättas eller lokaliseringssuppgifter tillhandahållas för polismyndighets eller regional alarmringcentralers räkning.

Abonnentförteckning

En abonnent som är en fysisk person skall kostnadsfritt få information om ändamålen med en allmänt tillgänglig abonnentförteckning eller en förteckning ur vilken uppgifter kan erhållas genom abonnentupplysning, innan personuppgifter om abonnenten tas in i den (6 kap. 15 § LEK). Om förteckningen skall finnas i elektronisk form, skall abonnenten informeras om de sökfunktioner som en sådan tjänst möjliggör.

Enligt 6 kap. 16 § LEK krävs därutöver samtycke från en abonnent som är en fysisk person för att personuppgifter om denne skall få behandlas i en abonnentförteckning. Abonnenten skall ha möjlighet att kostnadsfritt kontrollera uppgifterna och att få felaktiga uppgifter rättade samt få uppgifter borttagna ur förteckningen så snart det är möjligt.

Förbud mot avlyssning m.m.

Med undantag för vad som i 6 kap. 5–7 och 20 § LEK stadgas om behandling av trafikuppgifter och tystnadsplikt, får inte någon annan än berörda användare ta del av eller på annat sätt behandla uppgifter i ett elektroniskt meddelande som överförs i ett allmänt kommunikationsnät eller med en allmänt tillgänglig kommunikationstjänst, om inte en av användarna har samtyckt till behand-

lingen (6 kap. 17 §). Detsamma gäller trafikuppgifter som hör till meddelandet.

Förbudet mot avlyssning hindrar dock inte nödvändig mellanlagring (s.k. buffring), sådan lagring som sker endast för att effektivisera fortsatt överföring till andra mottagare (s.k. cachning) eller mot att i radiomottagare avlyssna eller på annat sätt med användande av sådan mottagare få tillgång till ett radiobefordrat elektroniskt meddelande som inte är avsett för den som avlyssnar eller för allmänheten. Med det sistnämnda avses principen om att etern är fri och att var en i princip fritt kan lyssna till radiobefordrade meddelanden i en radiomottagare. Däremot kan regler om tystnadsplikt vara tillämpliga (jfr 6 kap. 23 § LEK).

Behandling av s.k. cookies är tillåten endast om information om ändamålet med sådan lagring ges och om användaren eller abonnenten ges tillfälle att vägra sådan behandling (6 kap. 18 § LEK). Det erfordras alltså inte att användaren eller abonnenten först har accepterat åtgärderna.

Tystnadsplikt

Tystnadsplikt gäller enligt 6 kap. 20 § LEK för den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till

1. uppgift om abonnemang
2. innehållet i ett elektroniskt meddelande, eller
3. annan uppgift som angår ett särskilt meddelande.

Bestämmelserna om tystnadsplikt motsvarar i sak vad som tidigare gällde enligt telelagen (prop. 2002/03:110 s. 271 och 397). Med annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande torde i princip avses trafikuppgifter, t.ex. uppgift om vilka som har deltagit i utväxlingen av ett elektroniskt meddelande (jfr prop. 1992/93:200 s. 31 och prop. 2002/03:110 s. 389 f.). Begreppet ”elektroniskt meddelande” är dock nytt, varmed avses all information som utbyts eller överförs mellan ett begränsat antal parter genom en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst (prop. 2002/03:110 s. 249 f. och 389). Däremot omfattas inte information som överförs som en del av en sändningstjänst för rundradio eller TV till allmänheten via en elektronisk kommunika-

tionstjänst, utom i den mån informationen kan sättas i samband med den enskilde abonnenten eller användaren av informationen. Ett exempel på detta kan vara betal-TV-tjänster.

Tystnadsplikten gäller inte i förhållande till den som har tagit del i utväxlingen av ett elektroniskt meddelande eller som på annat sätt har sänt eller tagit emot ett sådant meddelande.

Uppgifter som hänför sig till s.k. postspärr enligt 27 kap. 9 § RB och angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § RB omfattas också av tystnadsplikten (21 § LEK).

Den som i annat fall än som avses i 20 § första stycket eller 21 § i radiomottagare har avlyssnat eller på annat sätt med användande av sådan mottagare fått tillgång till ett radiobefordrat telemeddelande som inte är avsett för honom eller henne själv eller för allmänheten får inte obehörigen föra det vidare (6 kap. 23 § LEK).

Uppgiftsskyldighet

I 6 kap. 22 § LEK finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

Uppgifter om abonnemang skall lämnas ut till en myndighet som i ett särskilt fall behöver en sådan uppgift för delgivning, om myndigheten finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl. Kronofogdemyndighet har också rätt att få uppgift om abonnemang om uppgiften behövs i exekutiv verksamhet, om myndigheten finner att uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende. Också Skatteverket har rätt att få abonnemangsuppgift, om verket finner att den är av väsentlig betydelse för handläggningen av ett ärende som avser kontroll av skatt eller avgift eller rätt folkbokföringsort.

Abonnemangsuppgift skall också lämnas till polismyndighet, om myndigheten finner att uppgiften behövs i samband med under rättelse, efterforskning eller identifiering vid olyckor eller dödsfall eller för att myndigheten skall kunna fullgöra en uppgift enligt 12 § polislagen. Polismyndighet, eller åklagarmyndighet, har också rätt att få sådan uppgift om det behövs för att myndigheten skall kunna fullgöra underrättelseskyldighet enligt 33 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Det finns också skyldighet att lämna ut uppgifter som behövs i brottsbekämpningen. För det första gäller att abonnemangsuppgift

som gäller misstanke om brott skall lämnas till Åklagarmyndigheten, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och det enligt myndighetens bedömning kan föranleda annat än böter. Uppgiftsskyldighet gäller också i fråga om annan uppgift som angår ett särskilt meddelande och som gäller misstanke om brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

En sådan regional alarmeringscentral som avses i lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler (för närvarande SOS Alarm Sverige AB) har också rätt att få både abonnemangsuppgift och annan uppgift om ett särskilt meddelande.

Tillsyn

Enligt 7 kap. 1 § LEK skall tillsynsmyndigheten ha tillsyn över efterlevnaden av lagen och de beslut om skyldigheter eller villkor samt de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Straff vid brott mot tystnadsplikt m.m.

I 7 kap. 15 § LEK finns bestämmelser om straff vid brott mot de tystnadsplikter som föreskrivs i lagen och i fråga om brott mot vissa av lagens förbud.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 6 kap. 23 § LEK, dvs. i fråga om den som avlyssnar ett samtal med hjälp av radiomottagare, döms till böter, om brottet inte är ringa.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbud enligt 6 kap. 17 eller 18 § LEK, dvs. förbud mot avlyssning eller lagring av s.k. cookies, döms till böter, om ansvar för brottet inte är stadgat i brottsbalken. Aktuella bestämmelser i brottsbalken kan vara 4 kap. 8 §, som avser brytande av post- eller telehemlighet, och förberedelse till sådant brott (4 kap. 9 c §) samt 4 kap. 9 c §, som avser dataintrång.

I fråga om brott mot den tystnadsplikt som föreskrivs i 6 kap. 20 eller 21 § LEK hänvisas till brottsbalkens bestämmelser (7 kap. 15 § tredje stycket LEK).

34 Allmän kameraövervakning

Med kameraövervakning förstås användande av övervakningsutrustning för optisk personövervakning. Sådan övervakning används huvudsakligen för att förhindra brott eller minska risken för olyckor och regleras i lagen (1998:150) om *allmän kameraövervakning*. Kameraövervakning regleras också i lagen (1995:1506) om *hemlig kameraövervakning*. Hemlig kameraövervakning är ett straffprocessuellt tvångsmedel som får användas under vissa förutsättningar och utan att upplysning till den som övervakas lämnas. En redogörelse för hemlig kameraövervakning finns i avsnittet om straffprocessuella tvångsmedel, se kapitel 9.

Till begreppet övervakningsutrustning räknas utöver TV-kameror även andra optisk-elektroniska instrument som är uppsatta så att de kan användas för personövervakning, exempelvis fiberoptiska kikare, stillbildskameror och filmkameror, om bildupptagningen direkt förmedlas vidare till en bildskärm eller lagras på videoband, i dataminne eller i något annat elektroniskt medium. Lagen tar sikte på automatiska eller fjärrmanövrerade apparater, medan apparater som hanteras på platsen – t.ex. en manuellt skött kamera – inte omfattas av lagen. Även de separata tekniska anordningar som används för att behandla eller bevara bilder som tas upp av kamerorna och de separata anordningar för avlyssning eller upptagning av ljud vilka används i samband med kameraövervakning, omfattas av begreppet.

Syftet med lagen om allmän kameraövervakning är att reglera användning av övervakningsutrustning så att verksamheten kan bedrivas på ett effektivt sätt samtidigt som ett tillfredsställande skydd mot integritetskränkningar upprätthålls.

34.1 Generella förutsättningar för allmän kameraövervakning

Lagen skiljer mellan kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde och platser dit allmänheten inte har tillträde. Endast ett fåtal av lagens bestämmelser gäller vid kameraövervakning av sistnämnda platser. När det gäller själva begreppet plats dit allmänheten kan anses ha respektive inte ha tillträde nämns en del exempel i olika förarbeten (se bl.a. prop. 1989/90:119 s. 44 och *Allmän kameraövervakning* SOU 2002:110 s. 130). Frågan har också i viss mån behandlats i praxis.

Gemensamma för allmän kameraövervakning är de bestämmelser som föreskriver att tillbörlig hänsyn skall tas till enskildas personliga integritet, att upplysning skall lämnas om att övervakning pågår, liksom bestämmelsen om tystnadsplikt för den som tagit befattning med uppgift som har inhämtats genom kameraövervakning. Dessa bestämmelser är de enda i lagen som reglerar allmän kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. arbetsplatser och skolor.

34.1.1 Hänsyn till enskildas personliga integritet

Allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet (1 §). Kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde är oftast tillstånds- eller anmälningspliktig och intresseavvägningen mellan behovet av övervakningen och det men den innebär för enskilda görs vid länsstyrelsens tillståndsbedömning (6 §). För övervakning av platser där det finns ett mycket starkt objektiva intresse för övervakning, t.ex. i post-, bank-, eller butikslokal, anses kravet på intresseavvägning vara uppfyllt utan att någon individuell prövning av integritetsintrånget görs (11 och 12 §§). På platser dit allmänheten inte har tillträde får kameraövervakning ske utan tillstånd. Den som vill övervaka t.ex. en arbetsplats, en bostad eller annat område som bara är tillgängligt för exempelvis boende eller personal, måste dock visa tillbörlig hänsyn till den enskildes rätt till integritetsskydd och skall därför överväga andra åtgärder innan kameror sätts upp. Frågan om övervakningskameror på arbetsplatser i exempelvis personalutrymmen är i allmänhet en förhandlingsfråga mellan parterna på arbetsmarknaden.

34.1.2 Upplyningsplikt

Så fort en övervakningskamera sätts upp, skall upplysning om kameraövervakningen lämnas genom tydlig skyltning eller på annat verksamt sätt (3 §). Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid övervakningen skall särskild upplysning lämnas om detta. Syftet med bestämmelsen är naturligtvis att personer som vistas på platser som övervakas, oavsett om det är en enskild eller allmän plats, skall vara medvetna om att de är övervakade. Eftersom den enskilde inte kan förutsättas känna till att begreppet kameraövervakning även kan innefatta ljudupptagning, skall det upplysas särskilt om att övervakningen är förenad med sådan upptagning. Frågan om vad begreppet tydlig skyltning skall anses innebära är något oklart. JO har i ett ärende konstaterat att bestämmelsen om upplysningsplikt fyller en viktig funktion ut integritetssynpunkt och att osäkerheten om hur den skall fullgöras är ett problem (JO beslut 2005-01-19, dnr 3885-2003).

Det finns ett fåtal undantag från upplysningsplikten, nämligen vid övervakning av vissa samhällsviktiga anläggningar och vid polisens hastighetsövervakning (4 §). Därutöver har länsstyrelsen möjlighet att medge undantag om det finns synnerliga skäl, vilket enligt förarbetena kan vara fallet när hänsyn till allmän ordning och säkerhet eller behovet av att förebygga allvarlig brottslighet gör sig starkt gällande (prop. 1997/98:64 s. 25). Som exempel nämns situationer där butiker utsatts för sabotage genom att främmande föremål placerats i matvaror eller andra fall av sabotage mot exempelvis sjukhus eller allmänna kommunikationer. Normalt är det alltså frågan om situationer där polisen genomför övervakningen. Avsikten är dock enligt förarbetena inte att bestämmelsen skall användas för att övervaka en misstänkt gärningsman.

Polisen har som angetts ovan också möjlighet att genomföra dold övervakning enligt lagen om hemlig kameraövervakning. Till skillnad från polisens rätt till övervakning enligt den lagen krävs för undantag från upplysningsplikten enligt lagen om allmän kameraövervakning inte att det är frågan om något brott av viss svårighetsgrad. Tillstånd till hemlig kameraövervakning prövas av domstol och ett offentligt ombud bevakar integritetsintresset.

34.2 Särskilda förutsättningar för kameraövervakning på plats dit allmänheten har tillträde

För allmän kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde gäller, utöver de ovan nämnda generella förutsättningarna, bestämmelser om tillstånd eller anmälan (5–12 §§) samt om hantering och bevarande av material från sådan övervakning (13 och 14 §§).

Ansökan om tillstånd skall göras av den som avser att bedriva övervakningen. Det är länsstyrelsen som prövar ansökningar om tillstånd. I samband med beslut skall länsstyrelsen också meddela de övriga villkor som behövs för tillståndet, vilka kan avse t.ex. gallring och andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol.

34.2.1 Tillståndskrav och anmälningsplikt

Om en övervakningskamera skall få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde krävs som huvudregel tillstånd från länsstyrelsen (5 §). Sådant tillstånd skall enligt 6 § meddelas om intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad (överviktsprincipen).

Vid bedömningen av intresset av övervakningen skall särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Grundtanken bakom lagen är att övervakningskameror skall kunna användas när det finns ett samhällsligt intresse av övervakning (prop. 1997/98:64 s. 28). När det gäller övervakning i annat syfte än att förebygga brott eller förhindra olyckor är utrymmet för övervakning därför begränsat.

Vid bedömningen av den enskildes intresse skall särskilt beaktas hur övervakningen skall utföras och vilket område som skall övervakas. Sökandens intresse av att få anordna kameraövervakning skall alltså vägas mot de enskildas integritetsintressen. Vid den avvägningen är det av betydelse att veta vilka åtgärder som redan har vidtagits och vilka alternativa och kompletterande som kan vidtas. Om alternativa åtgärder är enklare att använda, billigare och lika effektiva bör dessa användas i stället för kameraövervakning. När det är fråga om att behandla eller bevara bilder eller att

avlyssna eller ta upp ljud, ökar risken för intrång i enskildas personliga integritet. I övrigt får frågan om graden av integritetsintrång bedömas med utgångspunkt i det område som skall övervakas, när och hur länge övervakningen skall pågå och övriga omständigheter.

Tillstånd till allmän kameraövervakning ger inte regelmässigt rätt att också behandla och bevara bildmaterialet. För att det skall få ske måste starka brottspreventiva skäl föreligga (prop. 1997/98:64 s. 29). Behovet måste kunna påvisas i det enskilda fallet och tillstånd förenat med inspelningsrätt ges i regel endast vid övervakning av särskilt brottsutsatta platser.

Tillstånd till allmän kameraövervakning har beviljats för en rad olika platser dit allmänheten har tillträde. I vissa fall har dock integritetsriskerna ansetts så stora att tillstånd inte meddelats. *Taxibolag* har i stor utsträckning fått tillstånd för övervakning med användande av digital stillbildskamera då taxiföraryrkets särskilda risker har ansetts innebära att intresset av övervakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte övervakas. Övervakning i taxibilar som innefattar både ljudupptagning och inspelning av bilder har dock inte godtagits (RÅ 2000 ref. 52). När det gäller *skolor* anses allmänheten i de flesta fall ha tillträde till skolgården, även om den är inhägnad, men däremot inte till skollokalerna. Tillstånd krävs således för övervakning av skolgårdar och ges i allmänhet för övervakning av skolors fasader under kvällar, nätter och helger. Antalet skolor som har tillstånd för kameraövervakning har ökat markant de senaste åren. I exempelvis Västra Götaland hade i april år 2006 tillstånd beviljats 25 skolor, jämfört med endast två skolor år 2003. Tillstånd har också meddelats för övervakning av ett *sjukhus* akutmottagning. Övervakningens syfte var dels att skydda patienter och anhöriga mot brottsliga och störande angrepp och dels att bidra till snabba ingripanden om en patients hälsotillstånd försämras. Regeringsrätten uttalade att ett sjukhus visserligen är en plats där integritetsintresset gör sig starkt gällande men att de som utsätts för kameraövervakningen är samma personer som övervakningen har till syfte att skydda. (RÅ 2004 ref. 44). När det gäller *hotell* har tillstånd meddelats för kameraövervakning av entréer och bagagerum men inte för lobbyn (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 1350-04, dom 2005-09-27). En *restaurang* har fått tillstånd att sätta upp kameror för att övervaka fönsterrutor och brandsläckare som utsatts för skadegörelse, men inte för övervakning av restaurangens toaletter (Kammarrätten i

Göteborg, mål nr 3971–04, dom 2005-05-02). Tillstånd har också meddelats för kameraövervakning av ingången till en *kyrka* som haft problem med stölder, skadegörelse och brandattentat. JK ansåg att kameraövervakningen skulle utgöra ett allvarligt intrång i den personliga integriteten som inte skall behöva accepteras i samband med att någon utövar sin grundlagsfästa religionsfrihet. Regeringsrätten ansåg dock att integritetsintrånget är förhållandevis litet när personer går in och ut ur kyrkan (RÅ 2005 ref. 18). Regeringsrätten har vidare uttalat att övervakning av ett vanligt *bibliotek* är allt för integritetskränkande. Ett universitetsbibliotek har dock meddelats tillstånd till kameraövervakning i en särskild läsesal där mycket dyrbara och oersättliga rariteter kan studeras, med hänvisning till att en specialläsesal inte kan jämföras med ett allmänt bibliotek (RÅ 2005 not. 52). När det gäller *museum* har Regeringsrätten konstaterat att det är en sådan plats som är avsedd för människors rekreation och att allmänheten därför har rätt att ställa höga krav på skyddet för den personliga integriteten. I ett fall där ett museums samlingar ansågs vara mycket stöldbegärliga och där alla andra möjliga brottsförebyggande åtgärder hade vidtagits, godtog dock Regeringsrätten övervakningen (RÅ 2003 ref. 7).

Det finns ett antal undantag från kravet på tillstånd för allmän kameraövervakning (7–10 §§). Enligt 7 § krävs inte tillstånd för övervakning av samhällsviktiga anläggningar, för Vägverkets trafikövervakning av exempelvis motorvägspåfarter och i vägtunnlar eller för övervakning vid betalstation för trängselskatt. Dessutom finns särskilda undantag från tillståndsplikten för kameraövervakning i ett kasino (7 a §) enligt kasinolagen (1999:355). Vidare får en polismyndighet eller den som är räddningsledare enligt räddningstjänstlagen (1986:1102), enligt 8 § bedriva allmän kameraövervakning utan tillstånd, om övervakningen är av vikt för att avvärja en hotande olyckshändelse eller för att begränsa verkningarna av en inträffad olyckshändelse. En polismyndighet får vidare enligt 9 § bedriva övervakning utan tillstånd, om det av särskild anledning finns risk för att allvarlig brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa eller för att omfattande förstörelse av egendom kommer att utövas på en viss plats och syftet med övervakningen är att förebygga eller förhindra brott. I båda de situationer som beskrivs i 8 och 9 §§ får allmän kameraövervakning ske under högst en månad utan att ansökan om tillstånd getts in till länsstyrelsen (10 §).

För att sätta upp övervakningskameror i post- och banklokaler behövs inget tillstånd (11 §). I stället är det tillräckligt med ett anmälningsförfarande. Även för övervakning av in- och utgångar samt kassaområde i en butikslokal räcker det med en anmälan (12 §).

34.2.2 Hantering och gallring av material från kameraövervakningen

I lagen finns bestämmelser som har till syfte att säkerställa att material som har spelats in vid kameraövervakning av plats dit allmänheten har tillträde, hanteras med omsorg, inte sprids till obehöriga och inte bevaras i onödan. I 13 § föreskrivs att fler personer än vad som behövs inte får ha tillgång till bilder eller ljud från kameraövervakning på allmän plats. Normalt sett innebär det att bara en säkerhetschef samt den som har till uppgift att byta band eller på annat sätt sköta om utrustningen, har anledning att ta befattning med materialet. De som hanterar materialet har tystnadsplikt (se nedan). I samma bestämmelse anges också att materialet skall hanteras så att missbruk motverkas. Det upptagna materialet är ofta av integritetskänslig karaktär och kan också få betydelse vid utredning av brott. För att kunna garantera att materialet inte har ändrats eller att materialet används för andra syften än de avsedda, är det därför angeläget att motverka att materialet förvaras och hanteras på ett sådant sätt att obehöriga personer kan få tillgång till det.

Material från kameraövervakning får som huvudregel bevaras i högst en månad och skall därefter förstöras (14 §). I bestämmelsen görs dock undantag för dels material som har betydelse för utredning av brottslig verksamhet och som har överlämnats till polis, åklagare eller domstol och dels för bilder som tas för beslut om trängselskatt

När det gäller material som har överlämnats till polis, åklagare eller domstol finns i lagen om allmän kameraövervakning inga bestämmelser om hantering av materialet. I stället tillämpas de allmänna regler som gäller för material som innehas av respektive myndighet enligt exempelvis personuppgiftslagen.

När det gäller trängselskatteförsöket i Stockholm konstaterade regeringen i förarbetena till lagen (2004:629) om trängselskatt, att det finns risker ur integritetssynpunkt förknippade med övervak-

ningen vid betalstationerna, främst riskerna förknippade med överskottinformation och risken för att materialet från kameraövervakningen sparas för länge. Datainspektionen har inspekterat Vägverkets verksamhet och konstaterat att bilderna som enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister skall gallras efter tre veckor sparas i 45 dagar. Datainspektionen påpekade också att bilderna visar inte bara registreringsskyltarna, vilket räcker för att uppfylla syftet med övervakningen, utan så mycket av bilen att risk finns att enskilda personer kan identifieras (Datainspektionens beslut 2006-04-07, dnr 873-2005).

34.3 Sekretess och tystnadsplikt vid allmän kameraövervakning

För att minska det integritetsintrång som kameraövervakning kan medföra finns bestämmelser som begränsar antalet personer som får ha tillgång till materialet. Dessa bestämmelser gäller, som ovan nämnts endast vid kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde. Som ett komplement finns bestämmelser om tystnadsplikt i både allmän och enskild verksamhet som gäller för all allmän kameraövervakning.

34.3.1 Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt

För uppgift om enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kameraövervakning gäller sekretess i det allmännas verksamhet enligt 7 kap. 32 § SekrL. I många fall kan dock även andra bestämmelser i sekretesslagen vara tillämpliga. Uppgifter som inhämtas genom övervakning av ett sjukhus akutintag kan exempelvis omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess enligt 7 kap. 1 a § SekrL. Vid konkurrerande bestämmelser skall den regel som ger det största skyddet ges företräde.

Motsvarande bestämmelse för enskild verksamhet finns i 25 § lagen om allmän kameraövervakning. Enligt denna bestämmelse får den som tar befattning med uppgift som inhämtats genom kameraövervakning inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på detta sätt fått veta om någon enskilds personliga förhållanden. Brott mot tystnadsplikten är straffsanktionerat genom bestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Tidigare gällde tystnadsplikten i enskild verksamhet bara för tillstånds- eller anmälningspliktig kameraövervakning, medan bestämmelsen i sekretesslagen gällde all kameraövervakning. I dag omfattas all kameraövervakning som sker enligt lagen om allmän kameraövervakning, alltså även sådan övervakning som inte kräver tillstånd eller är anmälningspliktig, av båda bestämmelserna. Förändringarna föranleddes av att viss övervakning som inte kräver tillstånd, t.ex. bevakning av viktiga samhällsanläggningar, ofta utförs av privata aktörer.

34.3.2 Undantag från sekretess och tystnadsplikt

I 14 kap. SekrL finns generella bestämmelser om undantag från sekretess. Någon begränsning i möjligheterna att tillämpas undantagen finns inte i fråga om sekretessen enligt 7 kap. 32 § SekrL. Bilder från övervakningskameror bör exempelvis kunna lämnas till brottsutredande myndigheter med stöd av 14 kap. 2 § SekrL.

Som ovan nämnts kan dock uppgifter från övervakningskameror ibland omfattas av sekretessbestämmelser som ger ett starkare skydd och som därför skall tillämpas. För sådana sekretessbestämmelser kan det finnas begränsningar i fråga om att tillämpa undantagsbestämmelserna i 14 kap. SekrL. Ett exempel är att den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL inte är tillämplig för uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretessen.

Några undantag från tystnadsplikten i 25 § lagen om allmän kameraövervakning anges inte i bestämmelsen. Begränsningen i tystnadsplikten utgörs i stället av att det endast är ett obehörigt utnyttjande som inte är tillåtet enligt bestämmelsen. Vid tolkning av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka viss ledning i det skaderekvisitet som finns i sekretesslagens motsvarande bestämmelser (prop. 1979/80:80 s. 45) så att tystnadsplikten i enskild verksamhet får en liknande avgränsning som den i allmän verksamhet. Detta bör således kunna innebära att möjligheterna att exempelvis lämna ut kamerabilder till polisen i anledning av misstänkt brott, bör kunna ske i enskild verksamhet i samma utsträckning som i allmän verksamhet.

34.3.3 Meddelarfrihet

De nu berörda bestämmelserna om tystnadsplikt finns inte upptagna i 16 kap. 1 § sekretesslagen, vilket innebär att meddelarfrihet gäller för uppgifter som har inhämtats genom allmän kameraövervakning. JK hade i ett uppmärksammat ärende att ta ställning till om utlämnande av bildmaterial (utvisande en känd person) från allmän kameraövervakning till en tidning för publicering, kunde vara straffbart. JK konstaterade i sitt beslut att ett utlämnande av bilder från övervakningskamera i publiceringssyfte omfattas av meddelarfriheten och att den som har tystnadsplikt enligt lagen om allmän kameraövervakning således inte kan lagföras för brott mot tystnadsplikten. Eftersom bildmaterialet fanns hos en privat tillståndshavare och således inte utgjorde en allmän handling, kunde inte heller straffansvar enligt tryckfrihetsförordningen bli aktuellt (JK beslut 2002-11-22, dnr 2907-02-30).

34.4 Behandling av personuppgifter vid allmän kameraövervakning

Med personuppgifter avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person. Personuppgiftslagen innehåller generella bestämmelser om behandling av personuppgifter. En närmare redogörelse för innehållet i den lagen finns i avsnitt 4.5. Personuppgiftslagen är dock enligt lagens 2 § subsidiär till annan lagstiftning. Lagen om allmän kameraövervakning innehåller ett stort antal bestämmelser som avviker från regleringen i personuppgiftslagen och som därför gäller i stället för den lagen. Regleringen i lagen om allmän kameraövervakning är dock inte heltäckande i fråga om hur personuppgifter skall hanteras. Lagen innehåller exempelvis inga bestämmelser om skadeståndsskyldighet för skada och kränkning av den personliga integriteten i fall där behandling av personuppgifter har skett i strid med bestämmelserna i lagen. Den som ansvarar för kameraövervakningen kan därför behöva beakta bestämmelser även i personuppgiftslagen. Detta gäller särskilt vid övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde, eftersom de flesta av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning endast gäller övervakning av plats dit allmänheten har tillträde.

34.4.1 Personuppgiftslagens tillämplighet på allmän kameraövervakning

Bilder på identifierbara personer utgör en form av personuppgifter. Om kameraövervakningen innefattar automatiserad behandling av bilderna, vilket åtminstone är fallet vid användande av digital utrustning, faller behandlingen i princip under personuppgiftslagens tillämpningsområde.

Den 1 januari 2007 trädde vissa ändringar i personuppgiftslagen i kraft som kan ha betydelse för personuppgiftshantering vid allmän kameraövervakning (prop. 2005/06:173). Ändringarna innebär att de flesta av personuppgiftslagens bestämmelser om bl.a. hantering och gallring bara är tillämpliga på material som har en personuppgiftsanknuten struktur, exempelvis i form av ett register. På annat material tillämpas istället en missbruksregel i en ny 5 a § PuL. Bestämmelsen innebär att personuppgifter i material som inte har en personuppgiftsanknuten struktur inte får behandlas så att den registrerades personliga integritet kränks, exempelvis genom att materialet används för förföljelse eller genom att felaktiga uppgifter behandlas utan att rättelse vidtas.

Huruvida bildupptagningar från kameraövervakning skall anses utgöra ett strukturerat material diskuteras inte i propositionen. Om bildupptagningarna endast hanteras löpande i t.ex. datumordning, torde detta dock sällan vara fallet. Om lagringen sorteras med hjälp av personuppgifter, exempelvis namn eller bild, bör dock de vanliga bestämmelserna i personuppgiftslagen alltså gälla.

34.4.2 Rätten att behandla personuppgifter vid kameraövervakning

Rätten att behandla personuppgifter kräver som huvudregel samtycke från den uppgiften avser (10 § PuL). Från denna princip finns dock flera undantag, både i personuppgiftslagen och i annan lagstiftning.

Kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde

Enligt lagen om allmän kameraövervakning skall tillstånd till övervakning av plats dit allmänheten har tillträde meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att

inte bli övervakad. Eftersom denna bestämmelse avviker från personuppgiftslagens regler om när personuppgifter får hanteras, gäller den framför huvudregeln om samtycke i personuppgiftslagen. Om länsstyrelsen meddelar tillstånd till kameraövervakningen är således den behandling av personuppgifter som därigenom förekommer och som omfattas av tillståndet, också tillåten. Detsamma torde också gälla för anmälningspliktig övervakning och övervakning av plats dit allmänheten har tillträde som inte kräver tillstånd på grund av något undantag.

Kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde

När det gäller kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde är, som tidigare nämnts endast ett fåtal bestämmelser i lagen om allmän kameraövervakning tillämpliga. Någon bestämmelse som avviker från 10 § PuL om när hantering av personuppgifter får ske, finns exempelvis inte. Detta innebär i princip att det som huvudregel krävs samtycke för den personuppgiftsbehandling som övervakningen innebär, skall få ske. Från bestämmelsen i personuppgiftslagen finns emellertid ett antal undantag, bl.a. får behandling ske utan samtycke om det är nödvändigt för att tillgodose ett berättigat intresse som väger tyngre än den övervakades intresse av att uppgifterna om denne inte behandlas (10 § p. f.).

Frågan om kravet på samtycke och avvägningen mellan den enskildes integritet respektive behovet av övervakningen har varit föremål för kritik i ett tillsynsärende hos Datainspektionen. För kameraövervakning av en arbetsplats som allmänheten inte har tillträde till krävs normalt inget tillstånd. I tillsynsärendet hade ett företag monterat övervakningskameror på en byggarbetsplats. Övervakningen skedde med en webbkamera och hade bl.a. till syfte att förhindra olyckor men innebar också att uppdragsgivaren i realtid kunde bevaka hur arbetet fortskred. Arbetstagarna hade informerats om övervakningen genom bl.a. skyltning på platsen. Datainspektionen konstaterade emellertid att de anställdas samtycke inte hade inhämtats och att de anställdas intresse av integritetsskydd, vid en intresseavvägning enligt 10 § p. f PuL, fick anses vara större än företagets intresse av att genomföra övervakningen (Datainspektionens beslut 2005-09-20, dnr 763–2005).

Efter ändringarna den 1 januari 2007 torde emellertid den behandling av personuppgifter som sådan övervakning innebär vara tillåten så länge den inte innebär att någon enskilds personliga integritet kränks. Den intresseavvägning som tidigare skulle göras om samtycke inte fanns, krävs således inte längre.

34.4.3 Information och rättelse

Upplysningsplikten i lagen om allmän kameraövervakning kan i viss mån sägas avvika från bestämmelserna om informations-skyldigheten i personuppgiftslagen. Emellertid har Datainspektionen konstaterat att personuppgiftslagens krav på information sträcker sig längre än kravet på upplysning om övervakningen i lagen om allmän kameraövervakning och att skyltar om att övervakning sker i de utrymmen där kameraövervakning bedrivs, inte kan ersätta skyldigheten enligt personuppgiftslagen (se bl.a. Datainspektionens yttrande i tillsynsärendet mot Taxi Stockholm, dnr 2025–2001). Enligt 25 § PuL skall sådan information omfatta uppgift om den personuppgiftsansvariges identitet, ändamålet med behandlingen och all övrig information som behövs för att den registrerade skall kunna tillvarata sina rättigheter i samband med behandlingen, som t.ex. information om mottagarna av uppgifterna, hur länge uppgifterna bevaras och rätten att ansöka om information och få rättelse.

Bestämmelsen i 28 § PuL som ger den enskilde rätt att få felaktiga uppgifter korrigerade, har ingen direkt motsvarighet i lagen om allmän kameraövervakning. Inom ramen för sin tillsyn kan emellertid länsstyrelsen utfärda föreläggande och förbud som behövs för att lagen skall följas.

34.5 Tillsyn och kontroll

Länsstyrelsen skall se till att allmän kameraövervakning på platser dit allmänheten har tillträde bedrivs enligt bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning och enligt de villkor som kan ha meddelats i samband med ett eventuellt tillstånd. Under förutsättning att övervakningen innefattar automatiserad behandling av personuppgifter har Datainspektionens tillsyn över övervakningens förenlighet med personuppgiftslagen. Sådan kameraövervakning

som sker med användning av digital utrustning, dvs. där bilder och eventuellt ljud sparas på t.ex. en dators hårddisk, utgör automatiserad behandling av personuppgifter. Det är däremot osäkert vad som gäller för kameraövervakning där materialet lagras i analogt format, exempelvis på ett vanligt videoband.

Eftersom lagen om allmän kameraövervakning i stor utsträckning innehåller bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen när det gäller övervakning av platser dit allmänheten har tillträde, blir konsekvensen att Datainspektionen i princip inte utövar tillsyn över sådan kameraövervakning. Som ovan nämnts är emellertid inte lagen om allmän kameraövervakning heltäckande i fråga om behandlingen av personuppgifter. I den mån även personuppgiftslagens bestämmelser gäller för hanteringen, utövar Datainspektionen tillsyn över kameraövervakningen.

Länsstyrelsen har inget tillsynsansvar över kameraövervakning som sker på platser dit allmänheten inte har tillträde. Tillsyn utövas endast av Datainspektionen i fråga om övervakningens förenlighet med personuppgiftslagen. Som ovan nämnts innebär de senaste förändringarna i personuppgiftslagen att flertalet av dess bestämmelser bara är tillämpliga om behandlingen har en personuppgiftsanknuten struktur. I övrigt inskränks Datainspektionens tillsyn till fall personuppgifterna hanteras så att enskildas integritet kränks.

JK har i 29 § lagen om allmän kameraövervakning ålagts att i samband med tillämpning av lagen ta till vara allmänna intressen och får därför överklaga beslut som länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna meddelar i kameraärenden. En huvuduppgift för JK är att se till att de integritetshänsyn som gör sig gällande vid kameraövervakning beaktas i tillräcklig utsträckning vid avvägning mot andra intressen, t.ex. brottspreventiva intressen.

34.6 Straff och skadestånd

34.6.1 Straff

Flera av bestämmelserna i lagen om allmän kameraövervakning är straffsanktionerade (26 §). Den som bryter mot bestämmelserna om upplysningsplikt, tillståndsplikt, anmälningsplikt, bevarandetiden eller mot villkor som länsstyrelsen har meddelat, kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till

ansvar. I förarbetena (prop. 1997/98:64 s. 66 f.) uttalas att det avgörande för en gärnings straffvärde blir hur allvarligt integritetsintrång den har kunnat orsaka. Vid bedömningen måste samtliga omständigheter kring övervakningen beaktas. Bl.a. måste vägas in hur länge övervakningen har pågått och med vilka medel den har skett, om bilder har bevarats och ljud har tagits upp.

I den mån personuppgiftslagen är tillämplig på övervakningen, kan den som bryter mot bestämmelser i den lagen dömas för brott mot personuppgiftslagen. Den nya missbruksregeln i 5 a § PuL är straffsanktionerad endast i vissa fall, och då bara om kränkningen skett uppsåtligen eller av grov oaktsamhet.

34.6.2 Skadestånd

I lagen om allmän kameraövervakning finns ingen bestämmelse om skadestånd om övervakning har skett i strid med lagen. Om den felaktiga hanteringen dessutom innefattar ett brott, kan dock den drabbade vara berättigad till ersättning enligt de allmänna bestämmelserna om skadestånd i skadeståndslagen (se avsnitt 4.3).

Eftersom personuppgiftslagen i många fall är tillämplig på kameraövervakning, kan emellertid en behandling som har skett i strid med personuppgiftslagens bestämmelser, medföra rätt till ersättning enligt 48 § PuL för den skada eller kränkning av den personliga integriteten som uppstått. Varken uppsåt eller oaktsamhet krävs av skadevällaren för att ersättning skall utgå enligt personuppgiftslagens skadeståndsbestämmelse. Däremot krävs det att man kan konstatera att den personliga integriteten hos den som uppgifterna avser, har kränkts.

35 Hälsa- och sjukvård

35.1 Sekretess och annan tystnadsplikt

35.1.1 Inledning

En utgångspunkt för hälso- och sjukvården är att verksamheten skall bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet (2 a § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763] respektive 2 kap. 1 § lagen [1998:531] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område). Denna grundläggande förutsättning för verksamheten har haft en avgörande betydelse för regleringen av sekretess på området. I förarbetena till sekretesslagen anförde föredragande statsrådet att det inte råder någon tvekan om att sjukvården hör till de områden där kraven på sekretess kring enskildas personliga förhållanden gör sig starkast gällande (prop. 1979/80:2 Del A s. 162 f.). Hälso- och sjukvården har bl.a. mer begränsade möjligheter än de flesta andra myndigheter att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter till andra myndigheter. Ett exempel på detta är att den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL, som medger uppgiftsutbyte mellan myndigheter efter en intresseavvägning, inte gäller för uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Detta får till följd att ett utlämnande av uppgifter i många fall förutsätter att patienten samtycker till detta.

35.1.2 Sekretess inom det allmännas hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården

Enligt 7 kap. 1 c § första stycket SekrL gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller alltså med omvänt skaderekvisit, dvs. med

presumtion för sekretess. I första hand avses den hälso- och sjukvård som bedrivs av det allmänna i sjukhus och andra vårdinrättningar, men verksamheten vid exempelvis inrättningar för öppen vård, distriktsläkarmottagningar och folktandvårdskliniker omfattas också (Regner m.fl., s. 7.3 f.). Utanför tillämpningsområdet faller verksamhet vid sjukhus och andra liknande inrättningar som bedrivs av enskilda. För sådan verksamhet gäller i stället bestämmelser om tystnadsplikt i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (se avsnitt 35.1.3)

Sekretessen enligt 7 kap. 1 § första stycket SekrL gäller också i annan medicinsk verksamhet, dvs. som inte primärt har vård- eller behandlingssyfte. Härmed avses exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse, åtgärder mot smittsamma sjukdomar och ärenden hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet.

All personal som är verksam inom det allmännas hälso- och sjukvård, vare sig verksamheten avser det egentliga vårdarbetet eller administrativt, ekonomiskt eller tekniskt arbete, är skyldiga att iaktta sekretessen. Således omfattas både de som direkt är verksamma i vården, som läkare, sjuksköterskor och barnmorskor m.fl. och exempelvis förtroendemän inom hälso- och sjukvårdsnämnd, sjukvårdsstyrelse och sjukhusdirektion samt apotekare, arbetsterapeuter, laboratoriepersonal, läkarsekreterare, kuratorer, sjukgymnaster, telefonister och ambulanspersonal. Den personal som arbetar med ambulansdirigering hos SOS Alarm Sverige AB är däremot inte offentligt anställd personal och omfattas därför inte av sekretesslagen. Föreskrifter om tystnadsplikt för denna personal finns i 4 § lagen (1981:1104) om verksamheten hos vissa regionala alarmeringscentraler.

Omprövning av beslut och tillsyn

Enligt 7 kap. 1 c § andra stycket SekrL gäller sekretess enligt första stycket också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård. Denna sekretess omfattar bl.a. omprövning av beslut att omhänderta en enskild mot dennes vilja. Med "särskild tillsyn" åsyftas i första hand den tillsyn som utövas

av Socialstyrelsen enligt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, men även verksamheten hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd.

Omhändertagande av patientjournaler i enskild hälso- och sjukvård

Socialstyrelsen kan enligt bestämmelser i patientjournallagen (1985:562) i vissa fall besluta om att patientjournaler inom den enskilda hälso- och sjukvården skall tas om hand för förvaring hos arkivmyndighet. Sekretess gäller därför enligt 7 kap. 1 c § tredje stycket SekrL i verksamhet som avser omhändertagande av patientjournal i sådan hälso- och sjukvård för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. I detta fall är sekretessen *absolut*. Uppgift får dock utan hinder av sekretess lämnas till hälso- och sjukvårdspersonal om uppgiften behövs för vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas.

Uppgiftslämnande för forskning och statistik m.m.

I 7 kap. 1 c § femte stycket SekrL föreskrivs att en landstingskommunal eller kommunal myndighet som bedriver hälso- och sjukvård får lämna uppgifter till en annan sådan myndighet för forskning och framställning av statistik eller för viss administration på verksamhetsområdet. I nämnda fall gäller en lägre grad av sekretess, nämligen sekretess med rakt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för offentlighet i dessa fall. Bestämmelsen infördes år 1991 för att underlätta genomförandet av vissa regionala register med uppgifter hämtade från sjukvårdsorgan inom olika landsting och kommuner (prop. 1990/91:11 s. 26). Till dessa hör bl.a. de nationella kvalitetsregistren (se avsnitt 35.2.3).

Vidare får utan hinder av sekretess uppgift lämnas till enskild enligt bestämmelser om uppgiftsskyldighet i vissa särskilt angivna lagar, exempelvis lagen (1984:1140) om insemination.

35.1.3 Tystnadsplikt inom den enskilda hälso- och sjukvården

Enligt 2 kap. 8 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Tystnadsplikt som gäller för uppgift om en patients hälsotillstånd gäller även i förhållande till patienten själv, om det med hänsyn till ändamålet med hälso- och sjukvården är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till patienten.

I 2 kap. 9 § samma lag föreskrivs att den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen får röja en uppgift från en enskild om någon annan persons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att det finns en risk för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till uppgiftslämnaren utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Tystnadsplikten inom enskild verksamhet är alltså konstruerad på så sätt att hälso- och sjukvårdspersonal inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om en enskilds personliga förhållanden. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26). Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka viss ledning i det skaderekvisit som finns i sekretesslagens motsvarande bestämmelser.

35.1.4 Utlämnande av patientuppgifter

Inledning

Som framgått ovan gäller enligt 7 kap. 1 c § första stycket SekrL sekretess inom hälso- och sjukvården med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för att uppgifter om patienter är hemliga. En uppgift kan således lämnas ut endast om det står klart att detta kan ske utan att patienten eller någon närstående till denne lider men. I vilka fall uppgifter kan lämnas ut måste avgöras från fall till fall. Något utrymme för intresseavvägningar mellan behov och befarad skada medges inte i bestämmelsen. Detta underströks i förarbetena, eftersom bestämmelsen i detta avseende innebär en skärpning av sekretessen i förhållande till den tidigare bestämmelsen på området (prop. 1979/89:2 Del A, s. 168). Uppgifter om en patient kan alltså endast lämnas ut om man i det enskilda fallet har kunnat konstatera att det inte innebär något men för patienten eller dennes närstående (se också JO 1982/83 s. 224).

I förarbeten anfördes (a. prop. s. 168 f.) att det står klart att skaderekvisitet medger att uppgift lämnas från en läkare till en annan eller från en sjukvårdsinrättning till en annan, om uppgiften behövs i rent vårdsyfte. Visst utrymme fanns också att lämna uppgifter till annan vårdsektor i syfte att bistå en annan patient. Där emot syntes det tveksamt om en uppgift kan lämnas från den allmänna sjukvården till en enskild vårdgivare, t.ex. en företagsläkare. För den händelse patientens samtycke till att uppgiften lämnas inte kan inhämtas, borde uppgiften emellertid ändå kunna lämnas ut om den i trängande fall behövs för medicinsk behandling av den som uppgiften rör. I sådana fall kunde det knappast hävdas att patienten lider men om uppgiften lämnas ut. Där emot borde det inte komma i fråga att lämna ut uppgifter till en läkare som begär att få dem för att fullgöra uppdrag som han har fått från annan än patienten själv, t.ex. för att lämna utlåtande rörande patienten till en myndighet. I sådant fall borde alltså uppgifterna lämnas ut endast om patienten samtycker till det.

Sekretess som efterges av den enskilde

Mot bakgrund av det sekretesskrav som gäller inom hälso- sjukvården kan det, som framgått, många gånger finnas ett behov av att fråga om patientens inställning till att uppgifter om denne lämnas

ut till t.ex. en annan vårdgivare, för att kunna fastställa huruvida ett utlämnande av uppgifter om denne skulle medföra något men.

Även om men kan antas uppkomma vid ett utlämnande av uppgifter om en patient, finns det en bestämmelse i sekretesslagen – 14 kap. 4 § – som medger att uppgifter lämnas ut om sekretessen efterges av patienten. Denna bestämmelse innebär nämligen att sekretess till skydd för enskild inte, som huvudregel, gäller i förhållande till den enskilde själv och den kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom eller henne.

I många situationer är det alltså naturligt att läkaren frågar om det går bra att uppgifter om patienten lämnas ut. Detta har också ansetts rimma väl med den allmänna hälso- och sjukvårdslagstiftningens krav på samråd, omtanke och respekt (Rynning, Patientuppgifter som forskningsresurs, FT 1/2003).

Huvudregeln om informationsskyldighet mellan myndigheter

Enligt 15 kap. 5 § SekrL skall en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av sekretess eller arbetets behöriga gång. Detta innebär att om det finns förutsättningar för utlämnande av uppgifter från hälso- och sjukvården, och en myndighet begär att få uppgifterna är hälso- och sjukvården *skyldig* att lämna ut uppgifterna. Sådana förutsättningar kan, som redovisats, finnas om den enskilde efterger sekretessen. Detsamma gäller om uppgiftsskyldighet föreligger eller om möjlighet enligt sekretesslagen att i andra fall lämna ut uppgifter finns. Nedan redogörs för i vilka fall uppgiftsskyldighet eller möjligheter till utlämnande av uppgifter finns.

Uppgiftsskyldighet till andra myndigheter

Enligt 14 kap. 1 § SekrL hindrar sekretess inte att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Sådana sekretessbrytande bestämmelser av allmän karaktär finns på flera ställen inom lagstiftningen på hälso- och sjukvårdsområdet. För det första kan nämnas bestämmelsen i 2 kap. 11 § LYHS, som innebär att hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att lämna ut

sådana uppgifter som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket. Detsamma gäller uppgifter som behövs för en rättsmedicinsk undersökning, som Socialstyrelsens rättsliga råd behöver för sin verksamhet, som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, eller som Vägverket behöver för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt yrkestrafiklagen (1998:490). Bestämmelsen omfattar personal inom både den allmänna och den enskilda hälso- och sjukvården.

I 2 kap. 11 § LYHS infördes den 1 april 2006 en ytterligare uppgiftsskyldighet. Den utgör en skyldighet för all hälso- och sjukvårdspersonal att på begäran lämna ut sådana uppgifter som Säkerhetspolisen behöver i ett särskilt fall i verksamhet för personskydd för riksdagens ledamöter, statschefen och övriga medlemmar av kungahuset, statsråd, statssekreterare och kabinettssekreterare. Ändringen hade sin grund i förslag från Personsskyddsutredningen (SOU 2004:108) som tillkallades mot bakgrund av bl.a. mordet på utrikesminister Anna Lindh (prop. 2005/06:54, bet. 2005/06: SoU11).

Det finns även skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal att lämna ut uppgifter för framställning av statistik, för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av hälso- och sjukvård och för forskning och epidemiologiska undersökningar. Sådana bestämmelser finns i lagen (1998:543) om hälsodataregister samt i förordningarna (2001:707–709) om patientregister, medicinskt födelseregister respektive cancerregister hos Socialstyrelsen. Detsamma gäller förordningen (2001:710) om biverkningsregister angående läkemedel hos Läkemedelsverket.

Möjlighet för myndigheter inom hälso- och sjukvården att lämna ut sekretessbelagd uppgift till brottsbekämpande myndigheter

Av redovisningen ovan framgår att den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § SekrL, som medger att uppgifter lämnas ut efter en intresseavvägning, inte gäller för uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess. Ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter förutsätter alltså antingen att

patienten har eftergett sekretessen eller att det i lag eller förordning har föreskrivits att sekretessen i ett särskilt fall inte utgör hinder mot att lämna ut uppgiften.

I 14 kap. 2 § SekrL finns bestämmelser som ger myndigheter möjlighet att i vissa särskilt angivna fall lämna ut uppgifter till andra myndigheter. När det gäller uppgifter inom hälso- och sjukvården är möjligheterna dock mer begränsade i förhållande till vad som annars i allmänhet gäller. För hälso- och sjukvårdens del gäller att det finns möjlighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar i vissa fall och i samband med nödsituationer.

Bestämmelserna i 14 kap. 2 § SekrL innebär alltså att det är fråga om en möjlighet för myndigheter att lämna ut uppgifter och inte någon uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna innebär inte heller någon anmälningsplikt för hälso- och sjukvårdspersonalen. Om en brottsbekämpande myndighet begär ut uppgifter från hälso- och sjukvården och uppgifterna omfattas av möjligheterna att lämna ut dem enligt 14 kap. 2 §, torde det dock följa av 15 kap. 5 § SekrL att hälso- och sjukvårdspersonalen är skyldig att lämna ut uppgifterna (jfr JO 1994/95 s. 516 f.).

När det gäller möjligheten att lämna ut uppgift som angår misstanke om brott gäller för flertalet myndigheter att sekretess inte hindrar att sådan uppgift lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet (14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL). För detta förutsätts att fängelse är föreskrivet för brottet och det kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess gällde dock – till och med den 31 september 2006 – att uppgifterna måste avse misstankar om allvarlig brottslighet, dvs. brott för vilka inte var föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (14 kap. 2 § femte stycket första meningen SekrL). Exempel på sådana brott är mord, dråp, våldtäkt, grovt rån, mordbrand och grovt narkotikabrott. Det fanns undantag från denna s.k. tvåårsregel som tog sikte på brottslighet av allvarligare slag mot minderåriga (14 kap. 2 § femte stycket andra meningen).

I 14 kap. 2 § femte stycket tredje meningen SekrL föreskrevs ytterligare ett undantag från tvåårsregeln. Detta innebar att uppgift som gäller misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och som avser överföring eller försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i

1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:169) kan lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Möjligheterna att lämna ut uppgifter angående brottsmisstankar från hälso- och sjukvården utvidgades från och med den 1 oktober 2006 genom ändringar i 14 kap. 2 § SekrL (prop. 2005/06:161, bet. 2005/06:KU35). Då upphörde den s.k. tvåårsregeln att gälla, och numera medges att uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess lämnas till brottsutredande myndigheter om de angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år.

Enligt de nya bestämmelserna är det också möjligt att utan hinder av sekretess lämna ut uppgifter som rör misstankar om försök till brott. I detta fall skall det för brottet dock vara stadgat minst två års fängelse. En ytterligare utvidgning av möjligheterna att lämna ut uppgifter från hälso- och sjukvården är att sekretess inte skall hindra att, oavsett brottets svårhetsgrad, misstankar om könsstympning av underårig lämnas från hälso- och sjukvården till brottsutredande myndigheter. Även uppgift om förbrott till sådant brott och om underlåtenhet att avslöja sådant brott får lämnas.

Regeringens förslag till nämnda ändringar i sekretesslagen byggde på förslag från Offentlighets- och sekretesskommittén (SOU 2003:99). Kommittén hade å sin sida gjort bedömningen att den s.k. tvåårsregeln skulle behållas. Denna bedömning delades av en majoritet av remissinstanserna. Som skäl för att ändå ersätta den s.k. tvåårsregeln med en ettårsregel åberopade regeringen i första hand att det fanns starka skäl för att hälso- och sjukvården, utan hinder av sekretess, borde få lämna uppgifter som angår misstankar om grov misshandel till de brottsutredande myndigheterna (prop. 2005/06:161 s. 78). Enligt regeringen kunde det hävdas att risken för att ett misshandelsoffer kunde komma att underlåta att söka vård om hälso- och sjukvårdspersonalen gavs en möjlighet att göra en egen polisanmälan måste vara lägre vid grova brott med omfattande och kanske livshotande skador än vid t.ex. misshandel av normalgraden. Vidare borde risken för att en anmälan kan bli svårutredd om patienten inte har samtyckt till den inte tillmätas större betydelse vid misstankar om grov misshandel än vid misstankar om t.ex. våldtäkt. Det kunde också vara så att en misshandlad person egentligen vill att gärningsmannen skall ställas till svars för vad han har gjort, men att personen inte vågar stå för en sådan anmälan själv och inte heller vill att det skall framgå av en polisanmälan att hon eller han har samtyckt till uppgiftslämnandet.

Regeringen framhöll att det inte var fråga om att införa en anmälningskyldighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, utan bara om att utvidga dessa myndigheters möjligheter att lämna uppgifter i sådana fall då det är fråga om grova våldsbrott och det med hänsyn till samtliga omständigheter framstår som lämpligt. Härvidlag borde bl.a. den enskildes inställning beaktas.

Regeringen påpekade att en generell sänkning av den s.k. tvåårsregeln till en ettårsgräns innebär att även uppgifter som angår bl.a. olaga frihetsberövande, rån och allmänfarlig ödeläggelse kommer att kunna lämnas utan hinder av sekretess. Enligt regeringen var dessa brott så pass allvarliga att ett sekretessgenombrott tedde sig motiverat av principiella skäl.

Enligt 14 kap. 2 § sjätte stycket SekrL hindrar hälso- och sjukvårdssekretessen inte heller att uppgift om underåriga eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

En ändring gjordes också i det s.k. frågeförbudet i 36 kap. 5 § RB så att undantagen från frågeförbudet kommer att överensstämma med de nya sekretessbrytande bestämmelserna. Hälso- och sjukvårdspersonalen och familjerådgivare blir därmed skyldiga att vittna om uppgifter som rör de brott som avses i de nya bestämmelserna i 14 kap. 2 § femte och sjätte styckena SekrL.

Möjlighet för enskild som bedriver hälso- och sjukvård att lämna ut sekretessbelagd uppgift till andra myndigheter

Som redan nämnts är tystnadsplikten inom enskild verksamhet (2 kap. 8 § LYHS) konstruerad på så sätt att hälso- och sjukvårdspersonalen inte obehörigen får röja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om en enskilds personliga förhållanden. I lagen sägs uttryckligen att uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning inte anses som obehörigt röjande. De uppgiftsskyldigheter som framgår av redogörelsen ovan gäller följaktligen hälso- och sjukvård som bedrivs både som offentlig och enskild verksamhet. Vid tolkningen av obehörighetsrequisitet har det därutöver ansetts

naturligt att söka ledning i sekretesslagens bestämmelser. De möjligheter till uppgiftsutlämnande som medges personal inom den offentliga hälso- och sjukvården enligt 14 kap. 2 § SekrL har således också ansetts gälla för personal hos enskilda vårdgivare.

I enlighet med vad som nu sagts anförde regeringen i förarbetena till lagändringarna om utvidgade möjlighet för hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter att dessa ändringar borde medföra att obehörighetsrekvisiten i bestämmelserna om tystnadsplikt i 2 kap. 8 § lagen (1981:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område borde tolkas på motsvarande sätt (prop. 2005/06:161 s. 82). Enligt regeringen behövde någon ändring i dessa lagar således inte göras för att den som omfattas av de nämnda reglerna om tystnadsplikt även i fortsättningen skulle kunna lämna uppgifter till de brottsutredande myndigheterna i samma utsträckning som motsvarande personal-kategorier inom den offentliga sektorn.

35.1.5 Anmälningssplikt

Det finns också i vissa lagar eller förordningar bestämmelser om att personal inom hälso- och sjukvården är skyldiga att till vissa instanser anmäla fall av sjukdom. Som exempel kan nämnas skyldigheten för behandlande läkare enligt 2 kap. 5 § smittskyddslagen (2004:168) att till smittskyddsläkaren anmäla misstanke om fall av allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningsspliktig sjukdom samt skyldigheten enligt 6 kap. 6 § vapenlagen (1996:67) att till polismyndighet anmäla att en patient av medicinska skäl är olämplig att inneha skjutvapen. I lagen (1997:982) om anmälan av vissa allvarliga sjukdomar med tillhörande förordning (1998:58) finns också bestämmelser om anmälningssplikt.

Anmälningssplikt kan också röra andra uppgifter än fall av sjukdom. Exempel på det sistnämnda är bestämmelsen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen om skyldighet att anmäla till socialnämnden att ett barn kan behöva nämndens skydd. En erinran om denna anmälningssplikt finns i 2 kap. 2 § tredje stycket LYHS.

35.2 Hantering av uppgifter om patienter i journaler m.m.

35.2.1 Patientjournalagen

Patientjournalagen (1985:562) trädde i kraft den 1 januari 1986. Lagen är teknikneutral, dvs. den gäller för såväl automatiserad som annan hantering av personuppgifter.

Enligt 1 § skall patientjournal föras vid vård av patienter inom hälso- och sjukvården. En patient kan alltså inte motsätta sig journalföring. Journal skall föras för varje patient och får inte vara gemensam för flera patienter.

Med patientjournal avses de anteckningar som görs och de handlingar som upprättas eller kommer in i samband med vården och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och om vårdåtgärder (2 §).

En patientjournal skall enligt 3 § första stycket innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. I samma paragrafs andra stycke sägs att vissa uppgifter, om de föreligger, obligatoriskt skall antecknas i journalen. De obligatoriska uppgifterna är uppgifter om patientens identitet, väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, uppgift om ställd diagnos och anledning till mer betydande åtgärder, väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder, uppgift om den information som lämnats till patienten och om de ställningstaganden som gjorts om val av behandlingsalternativ och om möjligheten till en förnyad medicinsk bedömning, samt uppgift om information och samtycke som har lämnats enligt lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och sjukvården m.m. Journalen skall också innehålla uppgift om vem som har gjort en viss anteckning och när anteckningen gjordes. Om synnerliga hinder inte möter skall en journalanteckning signeras av den som svarar för uppgiften.

I 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård finns bestämmelser om att patientjournaler för patienter som vårdas enligt nämnda vårdformer skall innehålla vissa ytterligare uppgifter.

Enligt 4 § patientjournalagen skall varje uppgift i en journalhandling utformas så att patientens integritet respekteras.

När det gällde kraven på journalföringen framhölls i förarbetena (prop. 1984/85:189 s. 20 f.) att journalen i första hand är ett arbetsmaterial inom hälso- och sjukvården. Det innebär dock inte

att den skall ses som en intern angelägenhet för vårdpersonalen. Regeringen underströk att det ju är patienten uppgifterna gäller. Hälsa- och sjukvårdslagen och den då gällande tillsynslagen hade lagt ett ökat informationsansvar på vårdpersonalen. De båda lagarna syftade dessutom till att skapa en atmosfär inom vården som inbjöd till öppet och förtroendefullt samarbete. Även journalföringen måste sålunda präglas av respekt för patienten.

Det anfördes vidare att det är självklart att uppgifter som förs in i en journal skall bygga på respekt för patientens integritet, varmed bl.a. förstås att patienten skall behandlas med aktning. En grundläggande princip var således att uppgifterna i en journalhandling skall bygga på korrekt underlag och inte vara av nedsättande eller kränkande karaktär. Hänsynen till patienten förutsätter en betydande återhållsamhet när det gäller uppgifter om dennes privatliv. Respekten för patientens integritet medförde även andra begränsningar, t.ex. när det gällde användningen av videoteknik i den psykiatriska vården.

I förarbetena framhölls också att skyldigheten att föra journal omfattar de åtgärder som vidtagits i patientvården, liksom de överväganden eller bedömningar som legat bakom dessa. Resultaten av denna intellektuella process kan ibland endast lämnas i form av en subjektiv värdering. Uppgifterna behöver för den skull inte vara irrelevanta, även om de kanske uppfattas så av den de gäller. Regeringen anförde att människor ju har olika tolerans och en mer eller mindre stark känsla för vad som är integritetskränkande. Man kan således inte kräva att uppgifter av subjektiv karaktär inte skall få förekomma i patientjournaler. De kan ju som nyss sagts vara befogade i det enskilda fallet. Däremot borde man kunna kräva att de grundas på ett korrekt underlag som är av verklig betydelse för medicinska ställningstaganden. Ovidkommande värdeomdömen om patienten och hans anhöriga av allmänt nedsättande eller kränkande karaktär kan inte accepteras. Sådana omdömen kunde för övrigt komma i konflikt med bestämmelserna om förtal i brottsbalken. Regeringen ansåg dock att Socialstyrelsens dåvarande bestämmelser om hänsynen till patientens integritet på det hela taget hade fungerat väl. Eftersom frågan var av så grundläggande karaktär borde en bestämmelse tas in i lagen om att uppgifter i en patientjournal skall utformas med respekt för patientens integritet.

Uppgifter i en journalhandling får enligt 6 § inte utplånas eller göras oläsliga i andra fall än som avses i 17 §. Härmed avses fall då

en journal helt eller delvis skall förstöras på ansökan av patienten eller annan som omnämns i journalen (se nedan).

I patientjournallagen finns också en bestämmelse som ger uttryck för s.k. *inre sekretess*, dvs. som rör rutinerna för användningen av en patientjournal inom den verksamhet där patientjournalen förvaras. Enligt denna bestämmelse skall varje journalhandling hanteras och förvaras så, att obehöriga inte får tillgång till den (7 §). Om en journalhandling eller en avskrift eller kopia av handlingen har lämnats ut till någon, skall det antecknas i patientjournalen vem som har fått handlingen, avskriften eller kopian och när denna har lämnats ut.

I förarbetena till bestämmelsen om inre sekretess framhölls att det vid vård av en patient endast är en begränsad del av personalen som i sitt arbete behöver ha tillgång till journalen (prop. 1984/85:189 s. 43). Respekten för patientens integritet kräver att ingen utanför denna krets får tillgång till journalen. Läsningen i en patientjournal av ren nyfikenhet kan aldrig godtas. Bestämmelsen innebär vidare att en obehörig journalhandling skall förvaras inlåst samt att ADB-system måste förses med någon form av individuell behörighetskontroll och andra säkerhetsåtgärder.

En journalhandling skall enligt 8 § första stycket bevaras minst tre år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att vissa slags journalhandlingar skall bevaras minst tio år. Sådana bestämmelser har meddelats i förordningen (1986:203) om förlängd bevarandetid för vissa journalhandlingar inom hälso- och sjukvården. För journalhandlingar som utgör allmänna handlingar gäller, med undantag från första stycket, arkivlagen samt de bestämmelser som meddelas med stöd av lagen (8 § andra stycket).

I 15 och 16 §§ finns bestämmelser om rätten att ta del av journalhandlingar. Beträffande sådana handlingar inom den allmänna hälso- och sjukvården hänvisas i 15 § till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. I 16 § första stycket finns bestämmelser om patientens rätt att ta del av journalen. Som huvudregel har patienten en sådan rätt, om inte tystnadsplikt gäller även i förhållande till patienten själv enligt 2 kap. 8 § andra stycket eller 9 § första stycket LYHS.

Enligt 16 § andra stycket patientjournallagen skall en journalhandling också på begäran lämnas till ut till den som har fått tillgång till kodat humanbiologiskt material om patienten från en biobank enligt 4 kap. 1 § lagen (2002:297) om biobanker i hälso- och

sjukvården m.m. Denna rätt att på begäran få ta del av en journalhandling förutsätter dock att patienten har samtyckt till utlämnandet.

Frågan om utlämnande av en journalhandling enligt 16 § första och andra styckena prövas av den som är ansvarig för patientjournalen. Anser denne att handlingen eller del av den inte skall lämnas ut, skall han eller hon genast med eget yttrande överlämna frågan till Socialstyrelsen för prövning (16 § tredje stycket).

Socialstyrelsen får enligt 17 § på ansökan av en patient eller någon annan som omnämns i en patientjournal förordna att journalen helt eller delvis skall förstöras. Förutsättning för detta är dels att godtagbara skäl anförs för ansökan, dels att patientjournalen eller den del därav som skall förstöras uppenbarligen inte behövs för patientens vård och dels att det från allmän synpunkt uppenbarligen inte finns skäl att bevara journalen. Innan en ansökan prövas om att journalen helt eller delvis skall förstöras, skall den som ansvarar för journalen beredas tillfälle att yttra sig.

35.2.2 Vårdregisterlagen

I lagen om vårdregister (1998:544) finns bestämmelser som reglerar den automatiserade behandlingen av personuppgifter för journalföring enligt patientjournalagen. Med vård enligt lagen avses enligt 1 § vård enligt hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen (1985:125), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård samt smittskydd enligt smittskyddslagen (2004:168). Lagen omfattar den vård som bedrivs av både offentliga och enskilda vårdgivare.

Lagen gäller utöver personuppgiftslagen. Om inget annat följer av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den, tillämpas alltså personuppgiftslagen vid behandlingen av personuppgifter för vårdregister (2 §). Så är t.ex. fallet när det gäller rätten till skadestånd, vilket uttryckligen sägs i lagen (14 §).

I lagen anges för vilka *ändamål* personuppgifter får behandlas i vårdregister (3 och 4 §§). Sådan behandling får ske för dokumentation av vården av patienter eller för sådan administration som rör patienter och som syftar till att bereda vård i enskilda fall. Även för den ekonomiadministration som föranleds av vård i enskilda fall får personuppgifter behandlas. Utöver detta får personuppgifter behandlas för framställning av statistik, för uppföljning, utvärde-

ring, kvalitetssäkring och administration av verksamhetsområdet, samt för uppgiftsutlämnande som föreskrivs i lag eller förordning.

Ett vårdregister får *innehålla* de obligatoriska uppgifter som skall antecknas enligt patientjournalagen samt andra uppgifter som antecknas i och för vården av patienter. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas dokumentation vid medicinska serviceenheter i samband med analyser av prover. Därutöver får uppgifter antecknas som behövs av administrativa skäl.

Lagen reglerar vidare i vilka fall *samkörning* med uppgifter från andra register får ske (6 §). Uppgifter om en patient som behövs för vård av denne samt uppgifter som behövs för den ekonomiska administration som föranleds av den aktuella vården får sålunda hämtas till ett vårdregister från andra vårdregister. Även patientens läkemedelsförteckning samt uppgifter om dennes folkbokföringsadress får hämtas till registret.

I 7 § föreskrivs om begränsningar när det gäller användningen av *sökbegrepp* i vårdregister. Personuppgifter som avses i 13 eller 21 § PuL får som huvudregel inte användas, dvs. inte känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser m.m. Inte heller får uppgifter om att någon fått ekonomisk hjälp eller vård inom socialtjänsten eller varit föremål för åtgärd enligt utlänningslagen (2005:716) användas som sökbegrepp. Dock är det tillåtet att använda uppgifter om sjukdom eller hälsotillstånd som sökbegrepp. Detsamma gäller uppgifter om att någon har varit föremål för tvångs-ingripande enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

Endast den som för de ändamål som anges i 3 och 4 §§ behöver tillgång till uppgifterna för att kunna utföra sitt arbete får ha *direktåtkomst* till uppgifter i ett vårdregister (8 §). Åtkomsten får endast avse de uppgifter som behövs för arbetets utförande. Bestämmelsen kan sägas motsvara vad som stadgas i 7 § patientjournalagen om s.k. inre sekretess, nämligen att varje journalhandling skall hanteras och förvaras så att obehöriga inte kan få tillgång till den (prop. 1997/98:108 s. 99).

Utlämnande av personuppgifter på *medium för automatiserad behandling* får endast ske om uppgifterna skall användas för de ändamål som anges i 3 och 4 §§ eller för forskningsändamål (9 §).

I förarbetena till bestämmelserna om direktåtkomst och utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling understryks att bestämmelserna avser att reglera *det sätt* på vilket uppgifterna får lämnas ut och inte frågan om uppgifterna över-

huvudtaget får lämnas ut. Innan uppgifter lämnas ut måste alltså ett utlämnande även prövas enligt gällande tystnadsplikts- och sekretessbestämmelser (a. prop. s. 77 och 99 f.).

Lagen innehåller också särskilda bestämmelser om information till den registrerade (11 §). Den personuppgiftsansvarige skall se till att den registrerade får information om behandlingen av dennes personuppgifter. Informationen skall avse vilka regler som gäller för behandlingen, bl.a. ifråga om sekretess och säkerhet, information, rättelse, skadestånd, sökbegrepp, direktåtkomst samt utlämnande på medium för automatiserad behandling. Information skall också lämnas om registreringen är frivillig eller inte.

35.2.3 Andra register inom hälso- och sjukvården

Inledning

Inom hälso- och sjukvården används flera andra register än vårdregister. Vissa omfattas av särskilda registerförfattningar medan behandling av personuppgifter i andra register skall ske i enlighet med reglerna i personuppgiftslagen.

Hälsodataregistren

Till de särskilt reglerade registren hör *hälsodataregistren*. De är rikstäckande och centrala register. Uppgifterna i dem får behandlas för att framställa statistik och för att följa upp, utvärdera och kvalitetssäkra hälso- och sjukvården. Registren får också användas för forskning och epidemiologiska undersökningar.

I lagen (1998:543) om hälsodataregister regleras den automatiserade behandling av personuppgifter som bedrivs hos centrala förvaltningsmyndigheter på hälso- och sjukvårdens område och vars ändamål inte i första hand är inriktade på vård av enskilda patienter. De centrala förvaltningsmyndigheter som avses är Socialstyrelsen, Läkemedelsverket och Smittskyddsinstitutet. Hälsodataregister har funnits under lång tid. Det första, Cancerregistret, inrättades år 1958. Närmare bestämmelser om respektive register ges i föreskrifter meddelade av regeringen, se förordningen (2001:707) om patientregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:708) om medicinskt födelseregister hos Socialstyrelsen, förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen samt förord-

ningen (2001:710) om biverkningsregister angående läkemedel hos Läkemedelsverket. I förordningen (2005:363) om läkemedelsregister hos Socialstyrelsen regleras det senast inrättade hälsodataregistret, läkemedelsregistret.

Av 2 § framgår att lagen gäller utöver personuppgiftslagen.

Den som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården är skyldig att lämna uppgifter till hälsodataregister för de ändamål som anges i 3 § (6 §). Något samtycke från den enskilde patienten krävs alltså inte för överföring av uppgifter till registren.

Hälsodataregister får endast *inhålla* de uppgifter som behövs för de ovan angivna ändamålen (4 §). Dessa uppgifter får också användas som *sökbegrepp* (7 §).

Endast den som är personuppgiftsansvarig får ha *direktåtkomst* till uppgifter i ett hälsodataregister (8 §). Vidare får uppgifter lämnas ut på *medium för automatiserad behandling* endast om uppgifterna skall användas för de ändamål som anges i 3 § (9 §).

I fråga om rättelse och skadestånd gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen (11 §).

Vidare har regeringen bemyndigats att föreskriva om begränsningar när det gäller för vilka ändamål uppgifter får behandlas, innehåll, samkörning, uppgiftsskyldighet och rätten att bevara uppgifter.

Användning av läkemedel

Receptregister

Apoteket AB får föra ett *receptregister*, som omfattas av en särskild författning. Registret tillkom för att i första hand användas som underlag för faktureringen från Apoteket AB till landstingen för deras respektive del av kostnaderna för läkemedelsförmånerna. Ett annat syfte är att automatisk databehandling skall kunna användas för beräkning av patientens egenavgift och för bevakning av att patienten kommer i åtnjutande av sitt skydd för höga läkemedelskostnader.

Behandlingen av personuppgifter i receptregister regleras i lagen (1996:1156) om receptregister. Enligt 1 § får Apoteket AB för vissa ändamål med hjälp av automatisk databehandling föra ett register (receptregister) över förskrivningar av läkemedel och andra varor som omfattas av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m.

I 3 § anges uttömmande för vilka *ändamål* registret får användas. Ändamålen rör i huvudsak insamling av uppgifter och efterföljande redovisning till olika mottagare. Det som regleras i lagen är hur uppgifterna skall hanteras så länge de finns i receptregistret hos Apoteket AB och vad som är tillåtet i fråga om vidare redovisning till andra register.

Därutöver preciseras gränserna för registeranvändningen enligt de olika ändamålen, främst när det gäller frågan huruvida enskilda personers identitet får registreras och/eller redovisas. Som utgångspunkt gäller att så endast får ske i den mån det är nödvändigt för att respektive ändamål skall kunna tillgodoses (prop. 1996/97:27 s. 124 f.).

Användningen av receptregistret förutsätter sålunda i flera fall att kunden har lämnat sitt samtycke till registrering (3 § andra och tredje styckena). Sedan den 1 juli 2005 krävs emellertid inte längre samtycke när det gäller registrering och redovisning till Socialstyrelsen av uppgifter för epidemiologiska undersökningar, forskning och framställning av statistik inom hälso- och sjukvårdsområdet. Syftet med denna ändring var att möjliggöra inrättandet av ett läkemedelsregister hos Socialstyrelsen.

När det gäller redovisning av information från receptregistret gäller också vissa begränsningar beträffande vilken information som får lämnas till vilka mottagare och för vilket ändamål.

Receptregistret får enligt 4 § i den utsträckning som det behövs för registerändamålen innehålla vissa uppgifter som kan hänföras till enskilda personer, nämligen inköpsdag, vara, mängd, dosering, kostnad och kostnadsreducering enligt lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Förskrivningsorsak får också registreras, vilken skall anges med kod. Därutöver får patientens namn, personnummer och folkbokföringsort samt postnumret i patientens bostadsadress registreras. Även förskrivarens namn, yrke, specialitet, arbetsplats, arbetsplatskod och förskrivarkod för registreras, samt huruvida samtycke enligt 3 § andra stycket föreligger.

Lagen innehåller begränsningar när det gäller i vilka fall patienters eller förskrivares identitet får användas som *sökbegrepp* (6 §). Kod för förskrivningsorsak får inte användas som sökbegrepp.

Utlämnade av uppgifter på medium för automatisk databehandling får endast ske för de ändamål som anges i 3 § (7 §).

Uppgifter som kan hänföras till enskilda personer skall som huvudregel *gallras* ur registret under den tredje månaden efter den

under vilken den registrerades (8 §). Om uppgifter bevarats för ändamål som avser registrering av underlaget för tillämpningen av högkostnadsskyddet samt för registrering av dosexpanderade läkemedel, får gallring dock ske först efter femton månader.

I lagen finns också särskilda bestämmelser om vilken information Apoteket AB skall lämna patienter och förskrivare om receptregistret (9 §).

Läkemedelsförteckning

Sedan den 1 juli 2005 skall Apoteket AB också föra en *läkemedelsförteckning*, som är ett personregister (prop. 2004/05:70, bet. 2004/05:SoU13). I förteckningen finns uppgifter om förskrivna läkemedel som en viss patient hämtar ut på apotek. Syftet med förteckningen är att på ett ställe samla all information om patientens läkemedel, oavsett vem som förskrivit läkemedlet eller vid vilken vårdenhet förskrivningen gjorts. Uppgifterna i förteckningen kan användas av patienter, förskrivare och farmaceuter på apotek.

I samband med att läkemedelsförteckningen inrättades, infördes också ett nationellt läkemedelsregister. Detta register förs av Socialstyrelsen och regleras i dels lagen om hälsodataregister, dels förordningen (2005:363) om läkemedelsregister. Inrättandet av detta rikstäckande läkemedelsregister möjliggjordes genom att kravet på samtycke togs bort i lagen om receptregister när det gällde registrering och redovisning till Socialstyrelsen av uppgifter för epidemiologiska undersökningar, forskning och framställning av statistik inom hälso- och sjukvårdsområdet. Registret används för epidemiologiska undersökningar, forskning och framställning av statistik inom hälso- och sjukvårdsområdet.

Behandlingen av personuppgifter i den av Apoteket AB förda läkemedelsförteckningen regleras i lagen (2005:258) om läkemedelsförteckning.

Enligt 1 § skall Apoteket AB för de ändamål som anges i lagen utföra automatiserad behandling av personuppgifter i ett särskilt register över köp av förskrivna läkemedel (läkemedelsförteckning).

Av 2 § framgår att lagen gäller utöver personuppgiftslagen. I samma paragraf stadgas också att en registrerad, utom i fall som särskilt anges, inte har rätt att motsätta sig den behandling som tillåts enligt lagen.

De uppgifter som finns i läkemedelsförteckningen om köp av förskrivna läkemedel får endast användas för att åstadkomma en säker framtida förskrivning av läkemedel för den registrerade eller för att bereda denne vård eller behandling (3 § första stycket). Uppgifterna får också användas för att komplettera den registrerades patientjournal, underlätta den kontroll som skall genomföras innan ett läkemedel lämnas ut till den registrerade från apotek, samt underlätta den registrerades läkemedelsanvändning.

Som framgått skall Apoteket AB med stöd av lagen registrera uppgifter i läkemedelsförteckningen om köp av förskrivna läkemedel. Denna registrering är alltså obligatorisk och skall ske oavsett om den berörda personen har lämnat sitt samtycke eller inte. Förskrivare av läkemedel och farmaceut på apotek kan däremot få tillgång till uppgifterna i läkemedelsförteckningen endast med *uttryckligt samtycke* från den registrerade (3 § andra stycket). Vidare anges begränsningar i de ändamål för vilka uppgifterna får användas. I 3 § tredje stycket sägs att om den registrerade inte kan lämna sitt samtycke, får uppgifterna i förteckningen ändå lämnas ut till förskrivare. Som förutsättning gäller att det skall vara nödvändigt för att den registrerade skall kunna få vård eller behandling som han eller hon oundgängligen behöver.

Enligt 4 § får en läkemedelsförteckning endast *innehålla* uppgifter om inköpsdag, vara, mängd, dosering samt den registrerades namn och personnummer. Som *sökbegrepp* får endast användas den registrerades namn eller personnummer.

När uppgifter lämnas ut till en förskrivare eller farmaceut efter samtycke från den registrerade, eller då förutsättningarna är sådana att uppgifter kan lämnas ut till förskrivare utan samtycke, får utlämnandet göras på *medium för automatiserad behandling* (6 §). Också den registrerade kan få uppgifter utlämnande till sig på detta sätt. Förskrivare, farmaceuter och registrerade får ha *direktåtkomst* till uppgifterna under samma förutsättningar.

I 8 § stadgas att den enskilde när som helst har rätt att återkalla ett lämnat samtycke.

Uppgifter i läkemedelsförteckningen skall *gallras* under den femtonde månaden efter den månad då de registrerades (9 §).

I lagen finns särskilda bestämmelser om information som Apoteket AB självmant skall lämna till den registrerade, bl.a. om vem som är personuppgiftsansvarig, ändamål med förteckningen, vilka rättigheter den registrerade har och vad som gäller i fråga om sökbegrepp, direktåtkomst och utlämnande av uppgifter på

medium för automatiserad behandling (10 §). Rätten till information efter ansökan regleras däremot i personuppgiftslagen (11 §, jfr 26 § PuL).

Bestämmelser om tystnadsplikt samt om rättelse och skadestånd finns i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område och sekretesslagen respektive i personuppgiftslagen.

Nationella kvalitetsregister

De *nationella kvalitetsregistren* är inte särskilt reglerade, utan omfattas av personuppgiftslagens regler. Syftet med dessa register är att de skall kunna användas som kvalitetsuppföljningsinstrument på lokal, regional och nationell nivå. De skall kunna bidra till att förbättra kunskaper om nyttan av och riskerna med olika typer av medicinska åtgärder och ingrepp. Kvalitetsregistren innehåller unika data för arbetet med kvalitetssäkring på alla nivåer inom hälso- och sjukvården. Registren är även en viktig del i statistikframställning och forskning inom hälso- och sjukvården.

Vissa särskilda register

Vid olika onkologiska center förs sex regionala *cancerregister*, där uppgifter samlas in inom respektive region. Syftet med registren är att ta fram regional cancerstatistik och utgör underlag för vårdprogram inklusive uppföljnings- och kontrollrutiner för dessa program.

Sedan år 1996 för Socialstyrelsen ett *donationsregister*, som utgör ett centralt register där alla kan registrera sin inställning till organdonation.

Socialstyrelsen för också sedan år 1998 ett *metadonregister*, vilket innehåller uppgifter om personer som har varit aktuella inom något av de fyra programmen för metadon underhållsbehandling.

35.3 Tvångsåtgärder

35.3.1 Europakonventionens skydd för den fysiska integriteten

Allmänt

En viktig aspekt av skyddet för den personliga integriteten är den fysiska integriteten. Om kränkningar av den fysiska integriteten är av allvarligt slag kan de stå i strid med förbudet i artikel 3 i Europakonventionen mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Är det däremot fråga om mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten, som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3, kan de i stället strida mot artikel 8 om rätten till respekt för privatlivet. Är det fråga om denna typ av kränkningar är det tillåtet enligt konventionen att inskränka skyddet, under förutsättning att inskränkningen är i ett demokratiskt samhälle nödvändig med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Utrymmet för att, i fall där kränkningen inte varit så allvarlig som avses i artikel 3, finna att ett brott mot artikel 8 föreligger synes allmänt sett vara litet (Danelius, s. 265).

Det är dock inte utan vidare tillåtet för staten att förbjuda sådana handlingar som i och för sig ses som brott mot en annans persons kroppsliga integritet, men som utförs med berörd persons samtycke. Å andra sidan kan det vara legitimt att förbjuda handlingar som utförs med samtycke när förutsättningar för detta finns enligt artikel 8. Staten har uppenbarligen stor frihet att bedöma var gränsen skall gå (Danelius, s. 265 f.).

Regeringens uttalanden om svenska reglers förenlighet med Europakonventionen

I propositionen 2003/04:30 med förslag till en ny smittskyddslag lämnade regeringen en redovisning av vissa avgöranden från Europadomstolen som hade anknytning till frågan om tvångsåtgärder på smittskyddsområdet (s. 81 f.). Regeringen konstaterade att artikel 8 i Europakonventionen omfattar bl.a. skydd mot medicinska undersökningar, även sådana av mindre betydelse. Något avgörande av Europadomstolen rörande frågor om

medicinska tvångsundersökningar fanns dock inte. Däremot hade Europakommissionen prövat ett antal fall som rört tvångsundersökningar som ägt rum främst på straffrättens område och därvid accepterat de skäl staterna uppgivit för ingripandena. Kommissionen hade bland annat godtagit blodprovstagning vid misstänkt trafikonykterhetsbrott med hänsyn till skyddet för andras rättigheter, psykiatrisk undersökning i brottmål med hänsyn till förebyggande av oordning eller brott och till skyddet för hälsa samt provtagning i faderskapsmål med hänsyn till skyddet för andras personliga rättigheter.

Enligt regeringen torde tvångsundersökning i smittskyddssyfte kunna anses vara motiverad av hänsyn till skyddet för hälsa. Det torde också få anses föreligga ett starkt samhällligt intresse av att snabbt kunna upptäcka förekomsten av en allvarlig smittsam sjukdom för att kunna vidta åtgärder mot vidare smittspridning. Regeringen framhöll att det emellertid kunde tänkas att Europadomstolen skulle fästa avseenden vid om det fanns möjlighet till domstolsprövning av beslutet. En sådan möjlighet saknades i den då gällande svenska smittskyddslagen.

Enligt 13 § i då gällande smittskyddslag var den som misstänktes ha smittats eller var smittad av en samhällsfarlig sjukdom skyldig att följa de förhållningsregler som meddelats av den behandlande läkaren. Regeringen framhöll att de skyddade intressena i artikel 8 är allmänt formulerade och har i domstolens och kommissionens praxis kommit att beröra sinsemellan mycket olika förhållanden. Vidare var inte alla åtgärder en stat vidtar mot den enskildes privatliv att anse som ett ingrepp i artikelns mening. Av betydelse var enligt regeringen exempelvis hur omfattande ingreppet kan anses vara och i vad mån en åtgärd är förenad med sanktioner. Mot bakgrund av dessa förhållanden fick det anses vara oklart i vad mån skyldigheten enligt 13 § smittskyddslagen generellt sett innebar en inskränkning av i artikel 8 skyddade intressen. Emellertid kunde det inte uteslutas att artikel 8 kunde bli tillämplig i enskilda fall. Regeringen ansåg att i sådana fall torde inskränkningen kunna anses vara förenlig med artikel 8 med hänsyn till skyddet för hälsa.

Regeringen konstaterade att skydd mot insamlande och användning av information om en person också omfattas av rätten till privatliv. Domstolen och kommissionen hade främst behandlat mål som rört utlämnande av uppgifter. Europadomstolen hade därvid uttalat att skyddet av personliga uppgifter, inte minst medicinska uppgifter, är av fundamental betydelse för en persons åtnjutande av

rätten till respekt för privat- och familjelivet. Samtidigt har domstolen konstaterat att andra intressen kan utgöra skäl för inskränkningar i skyddet av personliga uppgifter.

Vidare erinrade regeringen om att kommissionen hade ansett att lämnandet av uppgifter om att en intagen var hiv-positiv till den personal som var direkt ansvariga för hans vård och som själva hade tystnadsplikt var berättigat såsom nödvändigt för att skydda andra personers rättigheter. I ett annat mål hade domstolen prövat huruvida röjandet i en brottmålsdom av en persons identitet och hiv-status samt av beslut om tidsbegränsning av sekretessen rörande medicinska uppgifter utgjorde en kränkning av respekten för privatlivet. Domstolen ansåg att allmänna intressen, såsom utredande av brott och insyn i rättegångsförfarandet, kunde vara ett legitimt syfte för inskränkningar av den personliga integriteten. Samtidigt konstaterade domstolen att skyddet av personliga uppgifter var av fundamental betydelse för en persons åtnjutande av rätten till respekt för privat- och familjeliv. Domstolen uttalade, bl.a. med hänvisning till Europarådets rekommendation (R [89]14) om etiska frågor rörande hivinfektion i hälso- och sjukvården m.m., att särskilt när det gäller hivinfektion måste intresset av skydd mot att uppgifter lämnas ut till andra mot personens vilja väga tungt vid bedömningen av om åtgärden står i proportion till syftet med åtgärden.

Regeringen konstaterade att den dåvarande smittskyddslagen innehöll ett flertal bestämmelser avseende utbyte mellan smittskyddsaktörerna av uppgifter rörande enskilda hälsotillstånd och personliga förhållanden. Uppgiftsutbytet fick enligt regeringen vara motiverat med hänsyn till skyddet för hälsa och skyddet för andra personers rättigheter. Uppgifterna var vidare sekretessskyddade hos den mottagande myndigheten.

35.3.2 Tvångsåtgärder enligt den nya smittskyddslagen

Inledning

Den 1 juli 2004 trädde en ny smittskyddslag i kraft (prop. 2003/04:30, bet. 2003/04:SoU6). En allmän utgångspunkt för den nya lagen är att smittskyddsåtgärder skall vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet (4 § första stycket). I förarbetena anförde regeringen (a. prop. s. 84) att

det borde framgå av smittskyddslagen att en humanistisk människosyn bör ligga till grund för samhällets smittskydd. Större vikt borde också läggas vid det frivilliga förebyggande arbetet samt det ansvar var och en, såväl smittade som osmittade, har för att förhindra smittspridning. Av dessa skäl ansåg regeringen att det uttryckligen skulle anges i smittskyddslagen att bestämmelserna skall tillämpas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Med utgångspunkt i de grundläggande värderingarna som redovisats ovan ansåg regeringen vidare att vissa principer bör vara vägledande vid reglering av tvångsåtgärder (a. prop. s. 125 f.). Enligt regeringen utgör dessa principer en rimlig avvägning mellan samhällets intresse av ett effektivt smittskydd och individens krav på skydd mot långtgående ingripanden i den privata sfären.

För det första ansåg regeringen att det skall vara fråga om *en smittsam sjukdom som kan ha allvarliga konsekvenser för människors liv eller hälsa*. Det skall alltså vara fråga om en sjukdom som t.ex. är livshotande, långvarig, medför svårt lidande eller kan ge bestående skador. Det skall vidare föreligga *en påtaglig risk att andra människor smittas av sjukdomen om inte tvångsåtgärder vidtas*. I detta ligger att det måste vara fråga om en sjukdom som är starkt smittsam eller som det i övrigt kan vara svårt att skydda sig mot. Vidare krävs att omständigheterna kring den enskilde smittade är sådana att risken att andra människor kan smittas är påtaglig. Det borde enligt regeringen också krävas att *åtgärder som begärs av smittbäraren för att skydda andra mot smitta skall vara adekvata och rimliga samt möjliga för honom eller henne att uppfylla*. En begärd åtgärd skall leda till att smittrisen konkret minskar. De krav som ställs på den enskilde får emellertid inte vara orimligt långtgående. Ytterligare en förutsättning för att tvångsåtgärder skulle få vidtas är att *smittbäraren har nekat till, visat att han eller hon inte inser innebörden av eller inte förmått vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smitta*. Det måste alltså finnas omständigheter i det enskilda fallet som visar att den enskilde inte vill eller förmår iaktta nödvändiga försiktighetsåtgärder.

Regeringen framhöll att tvångsåtgärder endast skall användas *när andra alternativ som står till buds är otillräckliga för att skydda andra mot smitta*. Det innebär att de möjligheter som finns att få den smittade att ändra sitt beteende på frivillig väg skall ha uttömts eller bedömts vara otillräckliga. Slutligen var det enligt regeringen rim-

ligt att kräva att den *aktuella tvångsåtgärden skall framstå som adekvat för sitt ändamål och motiverad från epidemiologisk synpunkt*

När det gällde frågan huruvida de föreslagna tvångsåtgärderna var förenliga med Europakonventionen och andra internationella överenskommelser konstaterade regeringen att förutsättningarna för att tvång skall vara berättigat eller vilken omfattning tvånget får ges ännu inte hade prövats av Europadomstolen. Ett mål som gällde frågan huruvida tvångsisolering enligt den svenska smittskyddslagen utgjorde brott mot artikel 5 (rätten till personlig frihet) var anhängiggjort vid Europadomstolen, men dom hade ännu inte meddelats. Ett flertal rekommendationer, däribland Europarådets rekommendation (R [89]14), tar avstånd från tvångsåtgärder när det gäller hivinfektion. Enligt regeringen innebär dock de nu uppställda rekvisiten att förutsättningarna för bl.a. isolering mot den enskildes vilja ytterligare begränsas i förhållande till nuvarande regler. Detta tillsammans med övriga rättssäkerhetsgarantier samt en regel om att beslut om tvångsundersökning skall fattas av domstol gjorde att regeringen ansåg att den föreslagna regleringen av tvångsåtgärder får anses vara förenlig med konventionen.

Tvångsundersökning

Enligt 3 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) är den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom eller annan smittspåringspliktig sjukdom skyldig att utan dröjsmål söka läkare eller låta läkaren göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. En läkare som misstänker att en patient bär på en sådan sjukdom skall skyndsamt undersöka patienten och ta de prover som behövs. Om patienten misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom och inte samtycker till undersökning och provtagning skall läkaren utan dröjsmål anmäla detta till smittskyddsläkaren.

De allmänfarliga sjukdomarna anges i en bilaga till lagen. Genom 9 kap. 3 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vilka andra smittsamma sjukdomar än allmänfarliga som skall vara anmälningspliktiga respektive smittspåringspliktiga. I det senare fallet kan regeringen bemyndiga Socialstyrelsen att meddela föreskrifter. I en bilaga till smittskyddsförordningen (2004:255) anges vilka sjukdomar som, utöver allmänfarliga, är anmälningspliktiga. Vidare sägs i 7 § förordningen att Socialstyrelsen får meddela före-

skrifter om vilka av de i bilagan intagna sjukdomarna som skall vara smittspårningspliktiga.

I lagstiftningsärendet om den nya smittskyddslagen anförde Lagrådet att en i lag fastlagd skyldighet att underkasta sig läkarundersökning bör uppfattas som ett påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § RF, även om underlåtenhet att iaktta skyldigheten inte kan medföra några sanktioner (prop. 2003/04:30 s. 348 f.). Det innebär att en sådan föreskrift måste meddelas genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF, jfr 8 kap. 1 § RF). Eftersom remissens förslag innebar att skyldigheten kunde komma att utvidgas genom föreskrifter meddelade på lägre nivå framstod regleringen enligt Lagrådet som mindre väl förenlig med de nu redovisade bestämmelserna i regeringsformen. Lagrådet ansåg därutöver att det allmänt borde undvikas att i lag lägga fast skyldigheter riktade mot en enskild i de fall en underlåtenhet att iaktta skyldigheten inte ger möjlighet till något ingripande i någon form. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § borde därför utformas på ett sätt som inte leder till att den kan uppfattas som ett åliggande, lämpligen genom att orden ”är skyldig” byts ut mot ”bör”.

Med anledning av Lagrådets påpekande anförde regeringen att beträffande de allmänfarliga sjukdomarna kunde den föreslagna regleringen inte anses stå i strid med bestämmelserna i regeringsformen eftersom bestämmelserna om läkarundersökning m.m. återfanns i lagen. När det gällde de smittspårningspliktiga sjukdomarna föreslogs visserligen att regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Socialstyrelsen, får meddela föreskrifter om vilka andra smittsamma sjukdomar än allvarliga sådana som skall vara smittspårningspliktiga. Skyldigheten att låta sig läkarundersökas i fråga om dessa sjukdomar innebar dock enligt regeringen inget påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF. Regeringen framhöll att det allmänna måste ha möjlighet att med tvång genomdriva ett sådant ingrepp för att det skall vara frågan om ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta kan ske med våld men även med andra maktmedel. Regeringen påpekade att det inte finns några sådana maktmedel när det gäller de smittspårningspliktiga sjukdomarna. Trots den föreslagna bestämmelsens utformning rörde det sig alltså inte om en reell tvångssituation. Föreskriften i 2 kap. 6 § RF kunde enligt regeringen därför inte utgöra något formellt hinder mot bestämmelsen.

Det kunde däremot enligt regeringen diskuteras om en bestämmelse som inte medför ett reellt tvång bör utformas som om så

vore fallet. Att använda ordet ”bör”, som Lagrådet förordat, skulle dock ge felaktiga signaler när det gäller behovet av läkarundersökningar. Samhällsintresset av att läkarundersökningar genomförs i de aktuella fallen var mycket starkt. Regeringen ansåg därför att bestämmelsen borde utformas i enlighet med lagrådsremissen även om det inte rörde sig om en faktiskt tvångssituation. I detta sammanhang hänvisade regeringen till att det finns bestämmelser i andra författningar som har formen av åligganden trots att det inte finns några maktmedel för att genomdriva dem. Som exempel nämnde regeringen bestämmelser i lagen (1988:870) om vård av missbrukare och i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga enligt vilka socialnämnden under vissa förutsättningar skall besluta om läkarundersökning av missbrukaren respektive den unge.

I 3 kap. 2 § smittskyddslagen finns bestämmelser om i vilka fall tvångsundersökning kan ske. Paragrafen kan tillämpas på ett mer begränsat område än vad som gäller i fråga om den allmänna skyldigheten i 1 § att uppsöka läkare. Förutsättningarna för en tvångsundersökning är att den enskilde med fog kan misstänkas bära på en allmänfarlig sjukdom och motsätter sig den undersökning som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Därutöver krävs att det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas. Vid undersökningen får inte förekomma ingrepp som kan orsaka annat än obetydligt men.

Genom den nya smittskyddslagen begränsades något möjligheterna att besluta om tvångsundersökning jämfört med vad som gällde i den tidigare lagen (1988:1472). Formerna för undersökningen skulle dock vara desamma, och möjligheten att begära polishandräckning för att genomföra undersökningen behölls (8 kap. 12 § första stycket 1). Däremot innebar de nya reglerna en förändring när det gäller vem som beslutar om tvångsundersökning. Numera gäller att länsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren beslutar om sådan undersökning. Tidigare kunde smittskyddsläkaren fatta ett sådant beslut.

Isolering

En annan tvångsåtgärd enligt smittskyddslagen är isolering. Bestämmelser om sådan åtgärd finns i 5 kap. Enligt 1 § gäller som förutsättningar för isolering att den enskilde bär på en allmänfarlig

sjukdom och det av omständigheterna klart framgår att den enskilde inte är beredd eller i stånd att frivilligt underkasta sig de åtgärder som krävs för att förebygga eller så långt som möjligt minska risken för smittspridning. Det skall också finnas grundad anledning att anta att den enskilde inte följer de förhållningsregler som har beslutats. Därutöver gäller, i likhet med vad som är fallet vid tvångsundersökning, att beslut om isolering får meddelas endast om det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas.

I 5 kap. 14 och 15 §§ smittskyddslagen finns bestämmelser som medger vissa intrång i den isolerade personens integritet. Bestämmelserna motsvarar vad som gällde enligt den tidigare smittskyddslagen. Om det är nödvändigt får den som skall isoleras kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas när han eller hon kommer till vårdinrättning (14 §). Detta får ske för att kontrollera att den isolerade inte bär på sig egendom som avses i 13 §, dvs. exempelvis narkotika, alkoholhaltiga drycker, förbjudna dopningsmedel eller injektionssprutor. I bestämmelsen föreskrivs att en proportionalitetsprincip skall tillämpas. Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får således inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. Vidare skall all den hänsyn som omständigheterna medger iakttas. Om möjligt skall ett vittne närvara när åtgärden utförs. Chefsöverläkaren beslutar om kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. I förarbetena till den tidigare smittskyddslagen erinrades om att det ligger i sakens natur att beslut om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning måste kunna göras omedelbart (prop. 1988/89:5 s. 137). Någon möjlighet att överklaga besluten fanns därför inte och finns inte heller i den nu gällande lagen.

Smittskyddslagen ger också vissa möjligheter att undersöka brev och andra försändelser. Enligt 15 § får chefsöverläkaren besluta att försändelser till den som isolerats får undersökas för kontroll av att de inte innehåller egendom som avses i 13 §. Om en försändelse innehåller sådan egendom får den omhändertas. Rätten att undersöka försändelser inbegriper inte försändelser *från* den isolerade personen (prop. 1988/89:5 s. 138). Det är inte heller tillåtet att ta del av det skriftliga innehållet i brev eller andra skriftliga handlingar. Motsvarande gäller videoband, kassettband och andra upptagningar som avlyssnas eller uppfattas med tekniska hjälpmedel. Försändelserna bör öppnas i närvaro av den tvångsisolerande.

35.3.3 Tvångsåtgärder i samband med psykiatrisk tvångsvård

Inledning

I lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) finns föreskrifter, vilka kompletterar bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen, om psykiatrisk vård som är förenad med frihetsberövande och annat tvång. Föreskrifter om psykiatrisk tvångsvård finns också i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Denna innehåller regler för den psykiatriska tvångsvården av lagöverträdare och gäller bl.a. personer som ges psykiatrisk tvångsvård som brottspåföljd eller är intagna i en kriminalvårdsanstalt.

Flertalet regler i LPT är genom hänvisningar i LRV tillämpliga även vid rättspsykiatrisk vård. Så är t.ex. fallet när det gäller reglerna i 18–24 §§ LPT om tvångsåtgärder i samband med vården. Sålunda hänvisas i 8 § första stycket LRV till nämnda bestämmelser i tillämpliga delar. Detsamma gäller beträffande behandlingen för den som genomgår rättspsykiatrisk undersökning (8 § tredje stycket lagen [1991:1137] om rättspsykiatrisk undersökning). Redogörelsen nedan berör därför i huvudsak endast de bestämmelser i LPT som reglerar användningen av tvångsåtgärder vid psykiatrisk tvångsvård.

Proportionalitetsprincip skall tillämpas

Vid användning av tvångsåtgärder i samband med psykiatrisk tvångsvård skall enligt både LPT och LRV en proportionalitetsprincip tillämpas.

Tvångsåtgärder vid vård enligt LPT får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med vården. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, skall de användas (2 a §). Vidare skall tvång utövas så skonsamt som möjligt och med största möjliga hänsyn till patienten.

I 2 b § föreskrivs att tvångsåtgärder i syfte att genomföra vården får användas endast om patienten inte genom en individuellt anpassad information kan förmås att frivilligt medverka till vård. De får inte användas i större omfattning än vad som är nödvändigt för att förmå patienten till detta.

Motsvarande regler om proportionalitet har införts i LRV (2 a och 2 b §§)

Bestämmelserna om proportionalitet infördes i samband med en reform på det psykiatriska tvångsvårdsområdet under år 2000 som bl.a. syftade till att stärka patienternas rättssäkerhet (prop. 1999/2000:44, bet. 1999/2000:SoU13). Regeringen påpekade (a. prop. s. 80 f.) att ett beslut om intagning för psykiatrisk tvångsvård inte får medföra att patienten med någon slags automatik också skall behandlas mot sin vilja. De grundläggande bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen om respekt för patientens självbestämmande och integritet gäller också för den vård som sker med tvång och patientens önskemål skall därför respekteras så långt det är möjligt. Regeringen framhöll att patientens utsatta ställning gör det särskilt viktigt att vården och behandlingen sker i former som inkräktar så lite som möjligt på dennes integritet och värdighet. Behandlingsåtgärderna får därför inte till sin art, omfattning och varaktighet vara mera ingripande än vad som är försvarbar med hänsyn till syftet med tvångsvården. Regeringen erinrade om att samrådskravet dock inte är ovillkorligt vid tvångsvård.

Vissa uppföljningar hade gjorts på området, vilka tydde på att användningen av tvångsåtgärder hade ökat vid vård enligt LPT och hade ökat något vid vård enligt LRV. Regeringen anförde att, även om dessa uppgifter inte utan vidare kunde läggas till grund för antagandet att tvångsåtgärder användes i en alltför stor omfattning, var det en oroande trend som inte låg i linje med utvecklingen inom hälso- och sjukvårdens område. Enligt regeringen var det av stor betydelse att den utveckling mot ytterligare förstärkning av patientens ställning som skett under senare år på detta område också genomfördes i praktiken vid psykiatrisk vård som var förenad med frihetsberövande och annat tvång. Regeringen ansåg det därför önskvärt att sjukvårdshuvudmännen internt genomförde revisioner av den psykiatriska verksamheten och med utgångspunkt i dessa revisioner vidtog kvalitetshöjande åtgärder i syfte att minska användningen av tvångsåtgärder.

Vidare ansåg regeringen att – i syfte att minska användningen av tvångsåtgärder och för att stärka patientens rättstrygghet – LPT och LRV skulle kompletteras med allmänna bestämmelser som anger riktlinjer för tvångsbehandling och annan användning av tvång under tvångsvård. Dessa bestämmelser borde utformas med beaktande av FN:s principer för skydd av personer med psykisk störning och utveckling av psykiatrisk vård samt Europarådets rekommendationer för utformningen av regler om psykiatrisk tvångsvård. Av de allmänna bestämmelserna skulle framgå att tvång

i syfte att genomföra vården endast får användas om patienten genom en individuellt anpassad information inte kan förmås att frivilligt medverka. Vidare skulle de allmänna bestämmelserna tillgodose att tvångs- och kontrollåtgärderna till sin art, omfattning och varaktighet anpassades till vad som är nödvändigt. I syfte att tydliggöra att tvångsbehandling, fastspänning, isolering och kontrollåtgärder skall användas endast i begränsad utsträckning ansåg regeringen att det i allmänna bestämmelser också skulle slås fast att användningen av tvångs- och kontrollåtgärder skall stå i rimlig proportion till syftet med åtgärden och att mindre ingripande åtgärder skulle användas om de var tillräckliga.

Regeringen diskuterade också frågan om lagreglering av vissa behandlingsformer eller behandling med vissa preparat som kan medföra uttalade biverkningar eller av patienterna upplevas som särskilt påfrestande eller integritetskränkande, däribland särskilt huruvida elektrokonvulsiv behandling skulle få användas. I detta sammanhang framhöll regeringen att de riktlinjer för tvångsbehandlingen som regeringen nu föreslog innebar att särskild vikt skall läggas vid patientens delaktighet vid planering och genomförande av vård och behandling. Enligt regeringen fanns det inte tillräckliga skäl för att vid denna tidpunkt införa särskilda bestämmelser om den medicinska behandlingen under tvångsvård. Liksom hittills skulle gälla att behandling under tvångsvård skulle ske i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Regeringen erinrade också om den förändring av patientjournalagen som trätt i kraft den 1 januari 1999, med innebörden att det av journalagen skall framgå att patienten informerats om behandling, patientens inställning till behandlingen och om patienten förstått vad behandlingen innebär och vilka effekter den får.

Särskilda tvångsåtgärder före intagningsbeslut

Enligt 6 § första stycket LPT får en patient, sedan vårdintyg har utfärdats, efter beslut av läkare hållas kvar på vårdinrättningen tills frågan om intagning har avgjorts. Om andra åtgärder inte är tillräckliga, får det tvångs användas som nödvändigt för att hindra patienten att lämna den del av vårdinrättningen där patienten vistas, för att upprätthålla ordningen på inrättningen eller för att tillgodose säkerheten i vården.

Under den tid patienten kvarhålls får inga andra tvångsåtgärder vidtas än de som är tillåtna enligt rätten att hålla kvar denne (a. prop. s. 57 f.). Med stöd av denna rätt får patienten alltså inte tvångsmedicineras eller på något annat sätt tvingas genomgå behandling. Om det finns behov av omedelbar behandling som patienten motsätter sig, måste en behörig läkare tillkallas och besluta om intagning för tvångsvård innan behandlingsåtgärder vidtas.

Däremot föreskrivs i 6 § andra stycket LPT att patienten får kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas sedan beslut om att hålla kvar denne har fattats, om det är nödvändigt för kontroll av att denne bär på sig egendom som enligt 21 § inte får innehas (exempelvis narkotika, alkohol eller andra berusningsmedel).

I lagen om psykiatrisk tvångsvård fanns tidigare inte några bestämmelser om vilka tvångsåtgärder som var tillåtna före intagningsbeslut. Den ovan nämnda bestämmelserna i 6 §, samt ytterligare bestämmelser om bältesläggning och tvångsbehandling, infördes i samband med reformen år 2000 i syfte att reglera det fysiska tvång som skulle få användas för att hålla kvar patienter och upprätthålla ordningen vid frihetsberövanden enligt både LPT och LRV. Dessförinnan tillgreps tvångsåtgärder med stöd av allmänna bestämmelser om ansvarsfrihet i 24 kap. BrB, exempelvis bestämmelserna om rätt till nödvärn.

I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna konstaterade regeringen att tillämpningen av dessa bestämmelser innefattade uppenbara svårigheter, eftersom de endast angav de allmänna grunder för det tvång som får användas med laga befogenhet (a. prop. s. 58 f.). Av de granskningar som JO och Socialstyrelsen hade gjort av psykiatrisk verksamhet framkom att tillämpningen av dåvarande bestämmelse om rätt att kvarhålla patienter i LPT innefattade en uppenbar risk för att patienter utsattes för kränkning av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Detta berodde framför allt på att det i lagen inte angavs vilka tvångsåtgärder som fick användas för att hindra patienten att lämna vårdinrättningen och för att upprätthålla ordningen och vilka förutsättningar som då skulle var uppfyllda. Regeringen ansåg därför att frågan om befogenheten att använda tvång för att kvarhålla patienten och för att upprätthålla ordningen borde regleras närmare i LPT för att stärka rättssäkerheten.

De föreslagna ändringarna skulle på intet sätt uppfattas som att området för tvångsåtgärder utvidgades. För att säkerställa att änd-

ringarna inte skulle leda till att tvångsåtgärderna ökade, skulle enligt regeringen skulle de tvångsåtgärder som vidtas innan beslut om intagning, i likhet med vad som redan gällde för sådana åtgärder som vidtas efter intagningsbeslutet, rapporteras till Socialstyrelsen. Regeringen förutsatte att Socialstyrelsen genom föreskrifter skulle ålägga chefsöverläkaren en sådan skyldighet. Att som Socialstyrelsen föreslagit underställa domstol samtliga frihetsberövande åtgärder som föregått intagningsbeslutet skulle enligt regeringen föra alltför långt. I stället borde Socialstyrelsen inom ramen för sin ordinarie tillsynsverksamhet ägna frågan särskild uppmärksamhet.

Särskilda tvångsåtgärder under behandlingstiden

I 22 § LPT första stycket föreskrivs att chefsöverläkaren får besluta att försändelser till en patient får undersökas för kontroll av att de inte innehåller sådan egendom som enligt 21 § inte får innehas. Granskningen får dock inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som inte får innehas enligt 21 §, får egendomen omhändertas.

Enligt 23 § LPT får en patient kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas för kontroll av att han inte bär på sig egendom som avses i 21 §. Om möjligt skall ett vittne närvara när åtgärden utförs. Chefsöverläkaren beslutar om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Bestämmelsen behandlar kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning efter det att intagningsbeslut har fattats. Åtgärderna kan med stöd av denna bestämmelse således vidtas när en patient kommer till den vårdinrättning där han skall vistas eller när denne återkommer dit efter permission eller annan vistelse utanför vårdinrättningen eller under vistelsen på inrättningen.

Den allmänna proportionalitetsregeln i 2 a § skall tillämpas vid användningen av nu aktuella åtgärder.

Tidigare förarbetsuttalanden om inskränkningar i rätten till skydd av förtrolig kommunikation

I förarbetena till de ovan beskrivna reglerna om möjlighet att kontrollera och kvarhålla försändelser *till* patienten anförde

regeringen att den dåvarande möjligheten att granska innehållet i försändelser *från* en patient kunde ifrågasättas, eftersom strävan borde vara att ge tvångsvård under så öppna former som möjligt (prop. 1990/91:58 s. 147 f.). Brevcensur borde, framför allt av hänsyn till patientens integritet, inte vara tillåten i en ny lagstiftning. En patient som gavs tvångsvård borde sålunda få sända försändelser utan kontroll. Förutsättningarna var däremot andra när det gällde försändelser *till* en patient. En försändelse kunde innehålla t.ex. narkotika, alkohol eller andra berusningsmedel. Vidare kunde försändelsen innehålla vapen eller annat som kunde användas för att skada patienten själv eller andra. Enligt regeringen torde behovet av att upprätthålla ordning och säkerhet på en vårdinrättning sammanfalla med behandlingshänsyn för en enskild patient. Ett brev eller en annan försändelse till en patient borde därför få öppnas och granskas för kontroll av att den inte innehåller sådan skadlig egendom. Med hänsyn till patientens integritet borde granskningen av försändelser dock inte få avse det skriftliga innehållet.

Regeringen konstaterade vidare att nära sammanhängande med rätten att kommunicera skriftligen var rätten till muntlig kommunikation, dvs. rätten att telefonera och rätten att ta emot besök. Enligt dåvarande lagstiftning var huvudprincipen att telefonering och besök var tillåtna. Det fanns emellertid en möjlighet att avlyssna en patient som telefonerade och att förvägra denne att ta emot besök. Dessa åtgärder fick vidtas endast om det ansågs nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller omgivningen. Enligt regeringen borde en patient ha rätt till muntlig kommunikation utan särskilda restriktioner. Undantag borde göras endast om behandlingshänsyn krävde det. Av sådana skäl borde det vara möjligt att besluta om restriktioner beträffande besök hos en patient, medan motsvarande skäl inte torde föreligga beträffande telefonering. Regeringen ansåg att någon särskild begränsning i utnyttjandet av telefon i fortsättningen därför inte borde kunna beslutas, och telefonavlyssning borde inte vara tillåten.

Frågan om möjligheten att inskränka patientens rätt att använda telefon och annan elektronisk kommunikation behandlades också i proposition 1999/2000:44 *Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård*. Där anfördes, med hänvisning till att patientens behandlingssituation lika väl kunde förbättras som försämrats på grund av ett telefonförbud, att det inte fanns tillräckliga skäl att från behand-

lingssynpunkt besluta om inskränkningar i patientens rätt att ringa eller att med persondatorer och andra tekniska hjälpmedel kommunicera via telenätet. Skälen för en sådan åtgärd kunde därför inte anses uppväga det intrång eller men som åtgärden skulle innebära för den enskilda människan. Detta gällde också möjligheten att med dator kommunicera via telenätet eller på annat sätt. Det borde enligt regeringen därför inte införas någon generell befogenhet för chefsöverläkaren att från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i patientens rätt att telefonera.

Regeringen erinrade vidare om att möjligheten att telefonera eller att med andra tekniska hjälpmedel kommunicera över telenätet eller på annat sätt under tvångsvården, t.ex. med mobiltelefon, bestäms i övrigt av de interna regler som gäller vid vårdenheten av ordningsskäl. Sådana regler kunde vara nödvändiga för att vården skulle uppfylla de krav på god vård som anges 2 a § hälso- och sjukvårdslagen. Det hade upplysts att Socialstyrelsen vid granskningar av psykiatrisk verksamhet hade konstaterat att det fanns stora skillnader mellan vårdinrättningar vad gällde användningen av sådana restriktioner i form av lokala ordningsregler. Mot den bakgrunden kunde det antas att skillnaderna i användningen av restriktioner av detta slag främst berodde på olika kulturer, attityder och förhållningssätt i vården. I sämsta fall fick detta till följd att patienter utsattes för inskränkningar i sina grundlags-skyddade fri- och rättigheter som inte var motiverade från ordnings- eller säkerhetssynpunkt och som inte var godtagbara med hänsyn till de krav som ställs på en god vård i hälso- och sjukvårdslagen. Regeringen ansåg det därför vara angeläget att sjukvårshuvudmännen gav direktiv och säkerställde att de kvalitets-system som skall finnas i verksamheter som bedriver psykiatrisk tvångsvård tillgodoser att patienter i allmänhet har möjlighet att per telefon eller med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående och att inskränkningar endast görs om det är nödvändigt för att kunna bedriva god vård. Regeringen förutsatte att Socialstyrelsen skulle komma att uppmärksamma detta problem genom allmänna råd och inom ramen för ordinarie tillsyn.

Ytterligare inskränkningar i patientens rätt till skydd av förtrolig kommunikation

Genom ett lagstiftningsärende år 2006 infördes ytterligare inskränkningar i patienters rätt till skydd av förtrolig kommunikation vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (prop. 2005/06:195, bet. 2005/06:SoU28). Det gäller dels inskränkningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster, dels möjlighet att övervaka försändelser från en patient. Sistnämnda rätt gäller dock inte försändelser till en svensk myndighet, advokat, patientens offentliga biträde eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda. De nya bestämmelserna infördes i 20 a § och 22 a § LPT respektive i 18 § första stycket 6 och 7 LRV. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2006.

Grunden för ett beslut om inskränkning i patientens kommunikationsmöjligheter skall vara att åtgärden är nödvändig med hänsyn till vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada. Chefsöverläkaren fattar beslut om sådan åtgärd. Beslutet får gälla i högst två månader.

I proposition 2005/06:195 *Elektroniska kommunikationstjänster m.m. inom psykiatrisk tvångsvård* anförde regeringen att det i de allra flesta fall är av stort värde att patienterna gavs möjlighet att använda modern kommunikationsteknik och i övrigt hålla kontakt med omvärlden (s. 22 f.). Det förekom dock fall där denna möjlighet till kommunikation missbrukades. I många fall handlade det om att patienten hade kunnat fortsätta med ett beteende som var en följd av hans eller hennes sjukdomstillstånd. Patienter som t.ex. gjort sig skyldiga till barnpornografibrott hade fortsatt med sådan verksamhet under pågående tvångsvård genom att använda dator med Internetuppkoppling. Vidare hade det förekommit att patienter genom telefonsamtal, e-postmeddelanden eller brev trakasserat eller hotat anhöriga, målsägande eller andra. Det hade även förekommit att patienter skuldsatt sig genom att göra inköp långt utöver sin betalningsförmåga. Regeringen påpekade att en sådan användning av möjligheterna att kommunicera kunde vara till skada för den enskilde patienten genom att det motverkar ett positivt vårdresultat och fördröjer rehabiliteringen. Kommunikationen kunde dessutom vara till skada för annan, t.ex. på grund av det psykiska lidande som brottsoffer eller andra kunde utsättas för

i form av trakasserier m.m. I vissa fall kunde kommunikationen utgöra brottslig gärning.

Regeringen framhöll att problemen kunde vara störst inom den rättspsykiatriska vården, men de hade även aktualiserats inom den vård som bedrivs med stöd av LPT. Socialstyrelsen hade vid en under år 2001 genomförd granskning av landets kliniker som bedriver psykiatrisk tvångsvård funnit att det vid en relativt stor andel av den granskade enheterna förekom problem med att patienternas kommunicerande över telenätet ibland var till direkt skada för patienten och kontraindicerande för vårdresultatet. Mot bakgrund av vad som framkommit om de problem som obegränsade kommunikationsmöjligheter i vissa fall hade orsakat tvångsvårdade patienter och deras omgivning var det enligt regeringen nödvändigt att det gavs möjlighet att under vissa förhållanden begränsa patienternas möjligheter att kommunicera eller att inhämta eller ge ut information. Regeringen ansåg att patientens integritet och rättigheter när det gäller möjligheterna att kommunicera eller att inhämta eller ge ut information i vissa fall måste stå tillbaka när detta inverkar negativt på vården eller innebär att någon annan lider skada. Därför borde det införas en möjlighet att inskränka en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster, bl.a. telefon och dator. En möjlighet att övervaka försändelser från en patient borde också införas. Inom begreppet övervaka skulle rymmas åtgärder för att öppna, ta del av och kvarhålla försändelser från patienten.

När det gällde frågan om vilken beslutsordning som skulle gälla vid beslut om nu aktuella åtgärder hade JO anförut att den svåra avvägning som måste ske mellan hänsynen till patientens grundlagsfästa rättigheter och behovet av en inskränkning i visst fall av dessa rättigheter är av sådan art att den lämpligen bör anförutros domstol. Regeringen erinrade om att chefsöverläkaren i samtliga fall har befogenhet att fatta beslut om de olika tvångsåtgärder som kan vidtas under vårdtiden. De föreslagna besluten hade till sitt huvudsakliga syfte att motverka att vården eller rehabiliteringen av en patient försvåras genom att patienten missbrukar sin frihet att kommunicera. Ett ytterligare syfte var att motverka att någon annan lider skada, vilket i praktiken ofta sammanföll med behandlingshänsynen. Regeringen framhöll att åtgärderna således främst hade karaktären av sådana tvångsåtgärder som chefsöverläkaren beslutar om inom ramen för behandlingen. Det var också att viktigt att kunna fatta beslut skyndsamt för att snabbt avskära möjligheten

för patienten att fortsätta att använda kommunikationsutrustning eller att skicka försändelser. Kravet på skyndsamt tillgodosågs enligt regeringen lämpligast genom att beslut fattas av chefsöverläkaren.

Dokumentation av tvångsåtgärder

Av 2 § 8-10 förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård framgår att det skall lämnas uppgift i patientjournalen om tvångsåtgärd som har vidtagits och om skälen för åtgärden.

Överklagande

I 32 och 33 §§ LPT regleras patientens rätt att hos länsrätten överklaga chefsöverläkarens beslut enligt denna lag. Denna rätt omfattar bl.a. beslut om intagning för tvångsvård enligt 6 b § och förordnande enligt 24 § om förstöring eller försäljning av omhändertagen egendom (sådan egendom som avses i 21 och 22 §, dvs. bl.a. narkotika, alkohol eller andra berusningsmedel).

Någon rätt att överklaga chefsöverläkarens beslut om särskilda tvångsåtgärder som rör tvångsbehandling, kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller kontroll av försändelser *till* patienten finns inte. Det har inte ansetts lämpligt att en rad olika frågor angående vårdens innehåll skall bli föremål för prövning av domstol (prop. 1990/91:58). Däremot kan beslut om inskränkningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster eller om övervakning av försändelser *från* en patient överklagas. Skälet till detta är att dessa tvångsåtgärder skiljer sig från de övriga tvångsåtgärder som kan vidtas inom ramen för vården. De kan beslutas inte endast utifrån behandlingshänsyn utan även för att undvika att någon annan lider skada (prop. 2005/06:195 s. 31 f.). Vidare är giltighetstiden väsentligt längre än för andra tvångsåtgärder.

I 18 § LRV ges motsvarande möjligheter att överklaga chefsöverläkarens beslut om tvångsåtgärder.