



Sekretess för uppgifter i utländska databaser

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2011/12:157 Sekretess för uppgifter i utländska databaser.

I propositionen föreslår regeringen att det införs en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om absolut sekretess för sådana uppgifter i en utländsk databas som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av bestämmelser i en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation inte får behandla. Vidare föreslås att den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessen ska ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2012.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av propositionen.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Sekretess för uppgifter i utländska databaser	6
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Propositionen	13
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Sekretess för uppgifter i utländska databaser

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Därmed bifaller riksdagen proposition 2011/12:157.

Stockholm den 16 oktober 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Marianne Berg (V) och Mathias Sundin (FP).

Redogörelse för ärendet

Bakgrund

Svenska brottsbekämpande myndigheter ska enligt rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (det s.k. VIS-rådsbeslutet) genom direktåtkomst få tillgång till EU:s viseringsdatabas. I departementspromemorian Brottsbekämpande myndigheters tillgång till informationssystemet för viseringar (VIS) föreslogs att åtkomsten till viseringsdatabasen ska regleras i lagen (2000:343) och förordningen (2010:705) om internationellt polisiärt samarbete (Ds 2011:27). Vid remitteringen av departementspromemorian uppkom frågan om sådana uppgifter som en myndighet har elektronisk tillgång till, men inte får behandla enligt rådsbeslutet, kan utgöra allmänna handlingar hos myndigheten och vad det i så fall får för konsekvenser. Inom Regeringskansliet har därefter promemorian Sekretess för uppgifter i utländska databaser utarbetats.

Lagrådet har yttrat sig över lagförslaget och har inga invändningar mot det.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen görs bedömningen att uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet utgör en allmän handling hos myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp. För att säkerställa att svenska myndigheter inte ska behöva göra sådana sökningar i databaser hos andra stater eller mellanfolkliga organisationer som skulle kunna anses vara i strid med unionsrätten eller Sveriges folkrättsliga förpliktelser föreslår regeringen därför en ny sekretessbestämmelse. Bestämmelsen, som föreslås bli införd i det kapitel i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, som reglerar sekretess till skydd för Sveriges förhållande till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer, innebär att absolut sekretess ska gälla för uppgifter som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad databehandling hos en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska enligt förslaget ha företräde framför den rätt att meddela

och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2012.

Utskottets överväganden

Sekretess för uppgifter i utländska databaser

Utskottets förslag i korthet

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag om absolut sekretess för uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en svensk myndighet, men som myndigheten på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation inte har rätt att behandla. Utskottet ställer sig också bakom förslaget om att den tystnadsplikt som följer av sekretessen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Därmed tillstyrks propositionen.

Bakgrund

Direktåtkomst och begreppet allmän handling

Det finns ingen legaldefinition av begreppet direktåtkomst i svensk rätt. Den grundläggande innebörden anses dock vara att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databaser och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet. Direktåtkomsten kan även ge användaren möjlighet att hämta information till sitt eget system och bearbeta den där.

I begreppet direktåtkomst ligger att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren tar del av vid ett visst söktillfälle. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därför inte beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall. I stället måste en förhandsprövning göras av allt utlämnande som kan komma att ske genom direktåtkomsten.

Bestämmelser om direktåtkomst är ofta begränsade på så sätt att direktåtkomsten bara får utnyttjas för att söka efter uppgifter som behövs i vissa typer av ärenden eller i viss typ av verksamhet hos den mottagande myndigheten, s.k. ändamålsbegränsningar. För att den mottagande myndigheten ska kunna utnyttja direktåtkomsten i alla de fall som kan bli aktuella måste dock myndigheten rent tekniskt ha tillgång till uppgifter om alla personer som är registrerade i databasen. Så måste vara fallet, eftersom man inte i förväg kan veta vilka personer som kommer att bli aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten. I praktiken innebär direktåtkomsten därför att myndigheten har teknisk tillgång till uppgifter om alla registrerade personer, men att myndigheten inte har rätt att söka efter uppgifter om en person förrän den personen är aktuell i ett ärende hos myndigheten.

Offentlighetsprincipen innebär bl.a. att var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar. Vad som avses med allmän handling framgår av 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Med handling förstås en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän, om den för det första förvaras hos en myndighet och för det andra anses som inkommen till eller upprättad hos myndigheten.

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF anses en upptagning förvarad hos en myndighet om den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En upptagning anses enligt 2 kap. 6 § första stycket andra meningen samma lag inkommen till en myndighet när någon annan gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges ovan.

För förvaringskriteriet saknar det betydelse om upptagningen har genererats i myndighetens egen verksamhet eller om myndigheten har tillgång till upptagningen genom direktåtkomst till ett annat organs elektroniska information. Det görs dock en åtskillnad mellan färdiga elektroniska handlingar såsom exempelvis pdf-filer eller e-postmeddelanden, och s.k. potentiella elektroniska handlingar. Med det senare avses handlingar som utgör sammanställningar av uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling. En sådan sammanställning anses enligt 2 kap. 3 § andra stycket andra meningen TF förvarad hos myndigheten endast om myndigheten kan göra den tillgänglig med rutinbetonade åtgärder. En sammanställning som inte kan tas fram med rutinbetonade åtgärder anses inte vara förvarad hos myndigheten och kan därmed inte utgöra en allmän handling. Dessutom anges i det tredje stycket i samma paragraf att en sammanställning av uppgifter ur en upptagning inte anses förvarad hos myndigheten om sammanställningen innehåller personuppgifter och myndigheten enligt lag eller förordning saknar befogenhet att göra sammanställningen tillgänglig, den s.k. begränsningsregeln. Denna regel beskrivs ytterligare i nästa avsnitt.

Begränsningsregeln

Syftet med begränsningsregeln är att förhindra att allmänheten med stöd av offentlighetsprincipen ska kunna ta del av sammanställningar av uppgifter ur upptagningar, s.k. potentiella handlingar, som myndigheten själv är rättsligt förhindrad att ta fram i sin egen verksamhet på grund av hänsyn till enskildas integritet.

Tolkningen av begränsningsregeln har behandlats i flera lagstiftningsärenden som rör direktåtkomst (se t.ex. prop. 1997/98:44 s. 44, prop. 2007/08:126 s. 120 f., 2007/08:160 s. 66 f., prop. 2009/10:85 s. 154 f.). Frågan har bl.a. gällt om en uppgift kan anses utgöra en allmän handling även om

den myndighet som har direktåtkomst till en databas bara för egen del får ta fram uppgifter för vissa särskilt angivna ändamål eller med hänsyn till villkorade sökförbud.

När det gäller frågan om vilka uppgifter som blir allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomst har man dragit slutsatsen att sådan information som en myndighet rent tekniskt har tillgång till genom direktåtkomst till en annan myndighets (eller ett privat organs) databas är att betrakta som en allmän handling hos den mottagande myndigheten. Detta gäller även om den mottagande myndigheten enligt ändamålsbegränsningar eller villkorade sökförbud i den tillämpliga registerförfattningen inte har rätt att behandla uppgifterna vid ett givet tillfälle.

Detta innebär att ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar inte utgör sådana rättsliga begränsningar som avses i begränsningsregeln i TF.

Propositionen

Är uppgifter i utländska databaser allmänna handlingar?

TF:s definition av när en upptagning ska anses förvarad hos myndigheten gäller oavsett var upptagningen lagras eller varifrån den härrör. Det innebär att sådana uppgifter som en svensk myndighet har tillgång till genom direktåtkomst till en utländsk myndighets databas kan anses vara förvarade hos den svenska myndigheten i TF:s mening. Den omständigheten att utländska myndigheter inte omfattas av offentlighetsprincipen påverkar enligt regeringen inte i sig bedömningen.

Det kan enligt regeringen ifrågasättas om det är lämpligt att uppgifter som den mottagande myndigheten, på grund av ändamålsbegränsningar eller villkorade sökbegränsningar, inte har rätt att ta del av ska anses utgöra allmänna handlingar hos den myndigheten. Regeringen har därför tillsatt en utredning som bl.a. ska överväga om definitionen av begreppet allmän handling i TF är lämpligt utformad när det gäller uppgifter som en myndighet har tillgång till genom direktåtkomst hos en annan myndighet och, om definitionen bör ändras, lämna förslag till en sådan ändring (Informationshanteringsutredningen, Ju 2011:11, dir. 2011:86 s. 16 f.). Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 1 december 2012.

Enligt propositionen måste emellertid gällande rätt anses innebära att alla uppgifter i utländska databaser som genom direktåtkomst är elektroniskt tillgängliga för en myndighet anses utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten, om uppgifterna ingår i en s.k. färdig elektronisk handling eller om de kan sammanställas med rutinbetonade åtgärder och utan användning av förbjudna sökbegrepp.

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

En grundläggande utgångspunkt för allt internationellt samarbete är att de bindande överenskommelser som ingås också följs. En förutsättning för Sveriges internationella samarbete är därför att andra stater och mellanfolkliga organisationer har förtroende för att information hanteras i enlighet med ingångna avtal. Det är därför väsentligt att regelverket säkerställer att behandling av uppgifter i databaser hos andra stater och mellanfolkliga organisationer inte sker i strid med Sveriges internationella överenskommelser. När det gäller samarbetet inom EU har Sverige också en skyldighet att följa bindande EU-rättsakter och internationella överenskommelser som ingåtts av EU.

Ändamålsbegränsningar och villkorade sök begränsningar utgör som nämnts inte sådana rättsliga begränsningar som avses i den s.k. begränsningsregeln i 2 kap. 3 § TF. Eftersom uppgifter i utländska databaser som i samband med direktåtkomst görs elektroniskt tillgängliga för den mottagande myndigheten därmed är allmänna handlingar hos en svensk mottagande myndighet, även om myndigheten själv inte har rätt att behandla uppgifterna. Vid en begäran om att få ta del av en allmän handling enligt 2 kap. TF är den svenska myndigheten därför skyldig att söka efter och i vissa fall lämna ut uppgifter som inte omfattas av överenskommelsen om informationsutbyte, eftersom uppgifterna är tekniskt tillgängliga för myndigheten och därmed utgör allmänna handlingar.

Om sådana sökningar skulle ske annat än i marginell omfattning skulle det enligt regeringen kunna hävdas att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden. Det finns därmed en risk för att andra länder och mellanfolkliga organisationer blir mindre benägna att utbyta information med Sverige. För att säkerställa att svenska myndigheter inte ska tvingas göra sökningar i databaser i strid med unionsrätten eller andra folkrättsliga principer bör enligt regeringen en ny sekretessbestämmelse införas.

Regeringen konstaterar att i det stora flertalet av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess endast om ett skaderekvisit är uppfyllt, vilket innebär att en myndighet – oavsett om sekretess föreligger eller inte i ett enskilt fall – kan behöva utföra en sökning för att göra denna skadeprövning. För att den nya sekretessbestämmelsen ska fylla sitt syfte måste den enligt regeringen utformas så att den kan tillämpas utan att en sökning måste göras. Det krävs därför att bestämmelsen innebär absolut sekretess för uppgifter i en databas hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, som myndigheten enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation inte får behandla.

Sekretessens generella tillämpningsområde

Behovet av en ny sekretessbestämmelse för uppgifter i utländska databaser har enligt regeringen hittills uppkommit med anledning av samarbetet inom EU mellan brottsbekämpande myndigheter. Som exempel på databaser som svenska brottsbekämpande myndigheter har tillgång till nämns EU:s viseringsdatabas, där sökningar enligt VIS-rådsbeslutet endast får ske för vissa närmare angivna ändamål, och medlemsstaternas DNA- och fingeravtrycksregister, där behörigheten att genomföra sökningar i det s.k. Prüm-rådsbeslutet påverkas av ändamålsbegränsningar. Ändamålsbegränsningarna i de nämnda fallen omfattas inte av begränsningsregeln.

Enligt regeringen är dock frågan om direktåtkomst till utländska databaser inte bara aktuell på det brottsbekämpande området. Transportstyrelsen kommer exempelvis att ges direktåtkomst till övriga EU-medlemsstaters register över vägtransportföretag. EU-medlemsstaterna har även kommit överens om att ge varandra direktåtkomst till sina vägtrafikregister i syfte att förbättra trafiksäkerheten.

Utvecklingen går enligt regeringen mot att uppgiftsutbyte sker genom att stater och mellanfolkliga organisationer ger varandra direktåtkomst till nationella databaser eller att åtkomst ges till databaser som förs centralt. De rättsakter eller internationella överenskommelser som reglerar direktåtkomsten innehåller ofta ändamålsbegränsningar som anger i vilken utsträckning sökning är tillåten. Information som är elektroniskt tillgänglig för den mottagande myndigheten men som den inte har behov av i sin verksamhet får därmed inte behandlas av myndigheten. Offentlighetsprincipen innebär emellertid att sådana sökningar ändå kan behöva göras i vissa fall.

Eftersom detta problem uppstår vid de flesta fall av internationellt uppgiftsutbyte genom direktåtkomst anser regeringen att sekretessbestämmelsen inte bör begränsas till vissa typer av samarbeten. Med beaktande av syftet med bestämmelsen bör den gälla alla organ som ska tillämpa OSL.

Intresseavvägning

När det gäller den intresseavvägning mellan insynsintresset och sekretessintresset som ska göras när en bestämmelse om sekretess övervägs anför regeringen att den sekretess som nu föreslås enbart ska omfatta sådan information som en myndighet har elektronisk tillgång till men inte får behandla. Sådana uppgifter som myndigheten i enlighet med den bindande EU-rättsakten eller den internationella överenskommelsen får behandla ska däremot inte omfattas av den nya bestämmelsen, utan av de andra sekretessbestämmelser som i förekommande fall gäller för uppgifterna i den mottagande myndighetens verksamhet. För uppgifter som myndigheten får behandla innebär förslaget därför inte någon begränsning av den grundlagsstadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Med hänsyn till detta

och till att sekretess i det här fallet torde vara en förutsättning för att Sverige ska kunna ha ett effektivt och förtroendefullt internationellt samarbete, framstår en bestämmelse om absolut sekretess som väl avvägd.

Några ytterligare frågor

Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser varierar beroende på vilken typ av uppgift det är fråga om. Enligt 7 kap. 5 § OSL räknas sekretesstiden från en handlings tillkomst eller, när det gäller diarium, journal eller sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande, från det att uppgiften fördes in i handlingen. Med hänsyn till att den föreslagna sekretessbestämmelsen endast ska omfatta sådana uppgifter som myndigheten inte får behandla enligt en EU-rättsakt eller en internationell överenskomst, saknas enligt regeringen anledning att fastställa en särskild tidsgräns för sekretessen.

Under remissbehandlingen väcktes frågan om sekretessbestämmelsens förhållande till de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. och 15 kap. 3 § OSL när en myndighet begär en uppgift av en annan myndighet. Regeringen anför i denna del att om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna ut en uppgift som den förfogar över. Ändamålsbegränsningar i exempelvis en EU-rättsakt eller en internationell överenskomst som reglerar direktåtkomst får emellertid till följd att en myndighet inte kan utnyttja uppgifterna i sin verksamhet i andra fall än som anges i rättsakten eller överenskommelsen. Enligt regeringen kan myndigheten i ett sådant fall inte sägas förfoga över uppgiften, vilket innebär att sekretessbrytande bestämmelser i praktiken bara blir tillämpliga när en myndighet har rätt att ta del av uppgifterna. Eftersom den föreslagna bestämmelsen tvärtom endast tar sikte på sådana uppgifter som myndigheten inte har rätt att ta del av menar regeringen att den inte kommer i konflikt med sekretessbrytande bestämmelser.

Av 15 kap. 6 § OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av utrikes- och försvarssekretessen under vissa förutsättningar har företräde framför meddelarfriheten. Den föreslagna bestämmelsen avser att förhindra sökningar av uppgifter som Sverige saknar EU-rättsligt eller folkrättsligt stöd att utföra. Med hänsyn till detta och eftersom absolut sekretess föreslås gälla bör den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför meddelarfriheten.

Med hänsyn till att vissa svenska myndigheter har direktåtkomst till utländska databaser bör de nya bestämmelserna träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att s.k. direktåtkomst innebär att svenska myndigheter ges teknisk tillgång till fler uppgifter än de enligt den aktuella internationella överenskommelsen eller EU-rättsakten har rätt att behandla. Utskottet delar regeringens bedömning att det behövs en ny sekretessbestämmelse för att undvika att svenska myndigheter ska behöva göra sökningar i utländska databaser som skulle vara i strid med unionsrätten eller våra folkrättsliga förpliktelser. Den föreslagna sekretessbestämmelsens utformning är enligt utskottet väl avvägd. Även i fråga om tystnadspliktens företräde framför meddelarfriheten delar utskottet regeringens bedömning. Utskottet ställer sig därmed bakom förslagen i propositionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2011/12:157 Sekretess för uppgifter i utländska databaser:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 15 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 15 kap. 1 a §, samt närmast före 15 kap. 1 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

Utrikessekretess vid direktåtkomst

1 a §

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har elektronisk tillgång till i en upptagning för automatiserad behandling hos en annan stat eller mellanfolklig organisation, om myndigheten inte får behandla uppgiften enligt en bindande EU-rättsakt eller ett av Sverige eller EU ingånget avtal med en annan stat eller mellanfolklig organisation.

6 §

Den tystnadsplikt som följer av 1 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift vars röjande kan antas sätta rikets säkerhet i fara eller annars skada landet allvarligt.

Den tystnadsplikt som följer av 1 a § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Att den tystnadsplikt som följer av 2 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter i vissa fall följer av 7 kap. 3 § första stycket 1, 4 § 1–8 och 5 § 3 tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2012.