



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emma Fall

Europolkonventionen i
förhållande till
offentlighetsprincipen och
förbudet mot åsiktsregistrering

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Professor Per-Ole Träskman

Straffrätt

Ht 2002

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
1 INLEDNING	3
1.1 Presentation	3
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Avgränsning	4
1.4 Material och forskningsläge	4
1.5 Disposition	5
2 OFFENTLIGHETSPRINCIPEN	6
2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen	6
2.2 Handlingsoffentligheten.	7
2.2.1 Bakgrund	7
2.2.2 Handlingsoffentlighetens syfte	7
2.2.3 Definitioner	8
2.2.3.1 Begreppet ”allmän handling”	8
2.2.3.2 Begreppet ”inkommen handling”	9
2.2.3.3 Begreppet ”upprättad handling”	10
2.2.3.4 Begreppet ”förvar”	11
2.2.3.5 Begreppet ”myndighet”	11
2.2.4 Registrering	12
2.2.5 Sekretess i det allmännas verksamhet	12
2.2.6 Hemligstämpling	14
2.2.7 Utrikessekretess	14
2.2.8 Utlämnandeförfarandet	17
2.2.8.1 Rätten att ta del av allmän handling	17
2.2.8.2 Prövning av begäran att få ta del av en allmän handling	18
2.2.8.3 Överklagande av beslut att inte lämna ut en handling	19
3 FÖRBUDET MOT ÅSIKTSREGISTRERING	20
3.1 Bakgrund	20
3.2 Nuvarande reglering	20
3.2.1 Regeringsformen	20
3.2.2 Annan lagstiftning	21
4 SCHENGENSAMARBETET	22

4.1	Inledning	22
4.2	Bakgrund	22
4.3	Schengenkonventionen	24
4.3.1	Schengens informationssystem	24
4.3.1.1	Regler om användning och tillgång till data	25
5	EUROPOL SOM ORGANISATION	27
5.1	Inledning	27
5.2	Bakgrund	27
5.2.1	Behörighet och målsättning	28
5.3	Struktur och ansvarsfrågor	29
5.4	Förhandsavgörande från EG-domstolen	30
5.5	Aktuell utveckling	31
6	EUROPOLS DATASYSTEM	33
6.1	Inledning	33
6.2	Informationsregistret	33
6.2.1	Regler om användning och tillgång till informationsregistret	34
6.3	Arbetsregister för analysändamål	35
6.3.1	Regler om tillåtna personuppgifter samt tillhandahållandet av dessa	35
6.3.2	Regler om upprättande av analysregister	36
6.3.3	Regler om användning och tillgång till analysregister	36
6.4	Indexregistret	37
6.5	Skyldighet att tillföra registren uppgifter	37
6.6	Europols upplysningsskyldighet	38
6.7	Regler om rättsligt skydd och ansvar	38
6.7.1	Integritetsskydd	38
6.7.2	Ansvarsreglering, kontroll och tillsyn	39
6.7.2.1	Ansvar för uppgifternas riktighet	39
6.7.2.2	Kontroll, rättelse och utplåning av uppgifter	39
6.7.2.3	Skadeståndsansvar	40
6.7.2.4	Nationell tillsynsmyndighet	41
6.7.2.5	Gemensam tillsynsmyndighet	41
6.8	Enskildas tillgång till uppgifter samt begäran om kontrollförfarande	42
6.8.1	Överklaganderegler	43
6.9	Regler om användning av data, sekretess och tystnadsplikt	44
6.9.1	Regler om användning	44
6.9.2	Sekretess och tystnadsplikt	46

7	EN FÖRÄNDRAD REGISTERLAGSTIFTNING	48
7.1	Bakgrund	48
7.2	EG-direktivet om persondataskydd	49
7.3	Personuppgiftslagen (1998:204)	50
7.3.1	Sekretess till skydd för personuppgifter	51
7.4	Polisdatalagen (1998:622)	53
7.5	Lag (1998:620) om belastningsregister	55
7.6	Lag (1998:621) om misstankeregister	56
7.7	Kriminalunderrättelseverksamhet	58
7.8	Förundersökningssekretess	59
8	ANALYS	61
8.1	Inledning	61
8.2	Europolkonventionen och offentlighetsprincipen	61
8.3	Europolkonventionen och förbudet mot åsiktsregistrering	63
8.4	Europol och den framtida utvecklingen	66
9	AVSLUTNING	67
	BILAGA A	68
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	69
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	71

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar polisbyrån Europol som upprättades genom Europolkonventionen år 1995 och är en del av EU:s polissamarbete. Syftet är att undersöka om, och i så fall hur, dels det skydd för den enskilde som offentlighetsprincipen uppställer genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet och dels det integritetsskydd det absoluta förbudet mot åsiktsregistrering utgör, har påverkats och förändrats, direkt eller indirekt, till följd av Sveriges tillträde till Europolkonventionen.

Europol ägnar sig huvudsakligen åt att bekämpa allvarlig organiserad kriminalitet, främst narkotikahandel men även människohandel samt terrorism. Till sin hjälp har Europol ett omfattande databaserat informationssystem. Detta utgörs av ett informationsregister, olika analysregister samt ett indexregister. Analysregistren, ur vilka även utomeuropeisk polis kan hämta information, innehåller bl.a. sådana uppgifter av mycket känslig karaktär som enskildas politiska eller religiösa åskådning, ras, etniska ursprung, hälsa eller sexuella läggning. Vidare får uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds registreras.

Författaren anser att konventionens reglering av utlämnandefrågan är mycket otydlig och svåröverskådlig och att medlemsstaternas och Europols vetorätt vid dessa förfaranden medför att uppgifter ur registren endast undantagsvis kommer att lämnas ut. Detta påverkar inte bara den enskilde individen utan även dagspressens möjlighet till kritisk redogörelse och analys. Författaren hävdar att Europol därmed utgör ett hot mot den fria demokratiska åsiktsbildningen. De sekretessgrunder på vilka ett avslagsbeslut rörande uppgiftsutlämning måste grunda sig är mycket vida och vaga till sin struktur. Detta öppnar för en godtycklig bedömning om vad som skall anses falla under respektive begrepp. Vidare hävdas att förbudet mot åsiktsregistrering urholkas genom att Europolkonventionen utvidgar området för vad som skall anses utgöra undantag från detta förbud.

Författaren anser också att de nya författningar på registerlagstiftningens område, t.ex. lag (1998:621) om misstankeregister och polisdatalagen (1998:622), som trätt i kraft i Sverige är ett resultat av Sveriges tillträde till Europolkonventionen och det polisiära samarbetet inom EU.

Avslutningsvis förs en diskussion kring den utveckling som fastslås i Unionsfördraget, nämligen att Europol i framtiden skall tillerkännas operativa befogenheter. Frågan är hur en överstatlig europeisk polisstyrka skall kunna bli föremål för politisk och demokratisk kontroll och göras ansvarig inför nationella domstolar. Dessutom kommer förmodligen ett intensifierat rättsligt samarbete kräva att en harmonisering av medlemsstaternas grundläggande straff- och processrätt äger rum.

Förord

Vi lever i dag i ett internationellt samhälle som präglas av gränsöverskridande samarbete. Det är en omvälvande och spännande tid – en tid som dock inte enbart har positiva aspekter. Jag har ända sedan mina studier i kriminologi vid Stockholms universitet, höstterminen 1999 samt vårterminen 2000, varit intresserad och fascinerad av det undersökande, grävande och ifrågasättande som är så utmärkande för kriminologisk forskning. Jag vill ej acceptera s.k. vedertagna sanningar utan själv bilda mig en uppfattning om sakens natur, än mindre godta att tvivelaktiga företeelser sopas under mattan. I stället brinner jag för att uppmärksamma andra människor på sådana oegentligheter som finns oss nära. Oegentligheter som försiggår i det fördolda. Oegentligheter som gemene man inte känner till men borde ha kännedom om. Jag vill använda mina juridiska kunskaper till att tränga in i och analysera handlingar och företeelser som kanske utåt sett framstår som korrekta och sakliga men som vid en närmare granskning innebär en djup kränkning av, och intrång i, den enskildes personliga integritet. Ett överhängande problem vid studier av nämnda slag rör åtkomsten till relevant material. Även om principen om allmänna handlingars offentlighet råder i Sverige, faller inte sällan sådant material som för mig vore av intresse under något av undantagen i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, d.v.s. att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas om det är påkallat med hänsyn bl.a. till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation eller intresset att förebygga eller beivra brott. Går man utanför Sveriges gränser och ser till administrationen inom EU blir svårigheterna än större då den kontinentaleuropeiska traditionen skiljer sig avsevärt från den svenska i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar. Jag har dock valt att inte betrakta detta faktum som ett oöverstigligt hinder utan som en sporre och ett incitament att jobba hårdare, gräva djupare och ifrågasätta med än större intensitet än tidigare.

”Kruzet med goda idéer är att de snart urartar till hårt arbete.”

(Anonym)

Juristutbildningen är snart till ända och åren har verkligen passerat i rask takt. Jag vet inte om det är ett utslag av devisen att tiden tenderar gå fort när man har roligt eller om det snarare är så att dagarna passerar snabbare då man har mycket att göra. Förmodligen är det väl en kombination av båda. Jag vill tacka alla mina härliga gamla studiekamrater som jag har haft, och fortfarande har, fantastisk trevligt med. Utan er närvaro vore livet inte detsamma!

Malmö, december 2002.

Emma Fall

1 Inledning

1.1 Presentation

Denna uppsats behandlar den europeiska polisorganisationen Europol och de dataregister som genom konventionen om polisbyråns upprättande – Europolkonventionen - står till dess förfogande. En genomgång görs av konventionens regler om användning av och tillgång till de uppgifter som förekommer i registren samt vad för slags uppgifter som överhuvud får registreras och under vilka premisser detta får ske. Konventionens regelverk jämförs med den i Sverige självklara principen om allmänna handlingars offentlighet för att undersöka huruvida konventionens regler kring enskildas rätt till insyn och kontroll utgör ett sämre skydd för den personliga integriteten än vad som är fallet med den svenska regleringen. Vidare företas en jämförelse mellan de slag av uppgifter som enligt konventionen får förekomma i Europols dataregister och det i 2 kap. 3 § regeringsformen uttryckligt stadgade och grundlagsskyddade förbudet mot åsiktsregistrering. De lagändringar som nyligen företagits inom ramen för den svenska registerregleringen belyses närmare och lagstiftningsarbetets eventuella samband med godkännandet av och tillträdet till Europolkonventionen undersöks. Avslutningsvis diskuteras den framtida utvecklingen och vilka konsekvenser en övergång från ett mellanstatligt till ett överstatligt Europol kan komma att få för den enskilde individen såväl avseende frågor om personlig integritet som grundläggande straff- och processrätt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka om, och i så fall hur, dels det skydd för den enskilde som offentlighetsprincipen uppställer genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet och dels det integritetsskydd det absoluta förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen utgör, har påverkats och förändrats, direkt eller indirekt, till följd av Sveriges tillträde till Europolkonventionen.

Till hjälp för att uppfylla detta syfte har följande frågeställningar formulerats:

1. Hur regleras frågan om utlämnande av handlingar i Europolkonventionen? Finns det några skillnader mellan konventionens förfarande och förfarandet enligt principen om allmänna handlingars offentlighet?
2. Hur förhåller sig Europols datasystem och de däri ingående registren till förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen?
3. Har Europolkonventionen påverkat svensk registerlagstiftning och i så fall, på vilket sätt?

4. Om svaret på fråga 3 ovan är ja; har den personliga integriteten beaktats i erforderlig utsträckning vid detta lagstiftningsarbete?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen behandlar, utöver ett antal svenska register, enbart de register som förekommer inom ramen för det polisiära samarbetet enligt Europolkonventionen och utelämnar därmed sådana register som används i tullmyndighetens gränsöverskridande arbete samt av säkerhetspolisen. Av denna avgränsning följer vidare att register som upprättats i enlighet med Schengenkonventionen och som ingår i Schengens informationssystem ej är föremål för ingående behandling. Dock, för förståelsens skull och för att förtydliga skillnaderna gentemot Europols datasystem, har i ett särskilt kapitel utrymme upplåtits för en kortare genomgång av den information som i enlighet med Schengenkonventionen får lagras i dess informationssystem.

1.4 Material och forskningsläge

Europol är ännu ett tämligen okänt begrepp för den stora allmänheten och förekommer endast undantagsvis i såväl debatt som litteratur. Viss kriminologisk forskning har dock företagits, exempelvis av Janne Flyghed vid Kriminologiska institutionen i Stockholm. Han menar bl.a. att konflikten mellan polisiär effektivitet och medborgerlig integritet är av särskilt intresse i statsskick som definierar sig som rättsstater och demokratier. Sådana stater kan nämligen ej använda sig av vilka metoder som helst för att kontrollera önskat beteende eftersom en av rättsstatens främsta principer är att medborgarna är garanterade vissa grundläggande fri- och rättigheter¹. Detta resonemang väcker många intressanta frågor kring rättsstatens agerande i reella intressekonflikter och vilket särintresse som premieras på bekostnad av det andra. Konflikter av detta slag kommer att belysas i uppsatsen avslutande del.

Som ovan nämnts är litteraturen på området mycket knapphändig, och författaren av denna uppsats har därför huvudsakligen använt sig av förarbeten till sådana lagar som funnits vara relevanta för förverkligande av uppsatsens syfte. Svenska förarbeten ger en god inblick i ett specifikt lagstiftningsärendes innebörd före det att en föreslagen lag antagits av riksdagen och redovisar de överväganden och argument som framförts under arbetets gång. Hävdas kan dock att det mer kritiska förhållningssätt som ofta återfinns i litteraturen inte sällan saknas i förarbeten. Detta har beaktats i denna uppsats och därför utgår författaren från en kritisk-teoretisk ansats.

¹ Flyghed, J. s. 14.

1.5 Disposition

Uppsatsen inleds i med en såväl historisk som samtida redogörelse för offentlighetsprincipens reglering. Tyngdpunkten läggs därvid på den del av offentlighetsprincipen som utgörs av handlingsoffentligheten. Därefter följer en genomgång av 2 kap. 3 § regeringsformen och förbudet mot åsiktsregistrering. Schengensamarbetet behandlas översiktligt i kapitel 4 och organisationen Europol och dess uppbyggnad och struktur belyses närmare i kapitel 5. Kapitel 6 rör Europols datasystem och regler om användning av data, sekretess och tillgång till uppgifter ur datasystemets register. Kapitel 7 redogör för de ändringar som tämligen nyligen genomförts på registerlagstiftningens område i Sverige. I kapitel 8 återfinns en analys där de i inledningen framförda frågeställningarna besvaras och övriga slutsatser presenteras. Uppsatsen avslutas i kapitel 9 med några reflektioner över EU-samarbetets utseende och art.

2 Offentlighetsprincipen

2.1 Allmänt om offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen kan definieras som den grundsats enligt vilken samhällsorganens verksamhet skall ske under allmän insyn och kontroll. Principen utgör därmed en viktig garanti för en effektiv och lagenlig förvaltning. Insynen sker dels genom överordnade myndigheter, dels genom särskilda kontrollorgan såsom riksdagens ombudsmän och revisorer, justitiekanslern och riksrevisionsverket, och möjliggörs såväl genom fristående inspektion som genom rapporter som de beslutande organen själva har att avge. Särskilda undersökningar kan ibland även föräledas av anmälningar från enskilda².

Grundsatsen om offentlighet har länge varit erkänd i Sverige inom områdena för förvaltning och rättsskipning. Offentlighetsprincipen lär ha sitt ursprung i de medeltida härads- och landstingen, på vilka tingsmenigheten tog aktiv del i avgörandet av rättsliga tvister och allmänna angelägenheter. Efter hand kom emellertid detta system att bli ohanterligt och menighetens uppgifter övertogs av nämndemännen i egenskap av valda företrädare för menigheten. Denna s.k. förhandlingsoffentlighet kommer numera till uttryck i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken. Av dessa bestämmelser följer att förhandling i domstol som huvudregel skall vara offentlig.

Regeringsformens föreskrifter om yttrande- och informationsfrihet kan betraktas som en särskild yttring av offentlighetsprincipen. Meddelarfriheten, d.v.s. rätten för var och en att, utom i vissa undantagsfall, lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering eller offentliggörande i grundlagsskyddat medium, kan också ses som en del av det regelverk som förverkligar offentlighetsprincipen. Ett betydelsefullt inslag i denna rätt är att den möjliggör för befattningshavare i offentlig tjänst att straffritt röja normalt sekretessbelagda uppgifter, dock under förutsättning att s.k. kvalificerad tystnadsplikt inte föreligger.³ När det mera allmänt talas om offentlighetsprincipen, åsyftas dock i första hand grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet och det är denna del av offentlighetsprincipen som förevarande uppsats främst uppehåller sig vid. Reglerna om handlingsoffentlighet återfinns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Nedan följer en utförligare redogörelse för denna i Sverige självklara princip om allmänna handlingars offentlighet.

² Strömberg, H. s. 157.

³ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 49 ff.

2.2 Handlingsoffentligheten.

2.2.1 Bakgrund

Handlingsoffentligheten daterar sig ända tillbaka till år 1766, då det i den första tryckfrihetsförordningen infördes regler om handlingar i den rättsskipande och förvaltande verksamheten. Sedan länge har handlingsoffentligheten därmed utgjort en viktig beståndsdel av tryckfriheten. I 1766 års tryckfrihetsförordning stadgades att envar skulle ha rätt att ”i allmänt tryck utgiva” myndigheters protokoll och andra handlingar. Senare i 86 § i 1809 års regeringsform erinrades om rätten att ”genom trycket” utge alla allmänna handlingar. Den år 1766 nyinförda medborgerliga rätten att fritt och på eget ansvar trycka skrifter, syftade till att tillgodose kravet på upplysning om allmänna angelägenheter. För att uppfylla detta syfte krävdes att varje medborgare ägde rätt att fritt ta del av myndigheternas handlingar och att offentliggöra dessa. Införandet av denna rätt och dess vidare utveckling hänger nära samman med tryckfriheten⁴.

2.2.2 Handlingsoffentlighetens syfte

Även om rätten att ta del av allmänna handlingar gäller för varje svensk medborgare, är rättigheten av särskild betydelse för nyhetsorganen. Dessa har större möjligheter än enskilda personer att bevaka myndigheternas verksamhet och att till allmänheten förmedla uppgifter från myndigheternas handlingar. Detta förhållande har ansetts motivera att reglerna om handlingsoffentlighet fortfarande bör ha sin plats i den tryckfrihetsrättsliga lagstiftningen. Det nära sambandet mellan rätten att ta del av allmänna handlingar och tryckfriheten har kommit till uttryck i 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen. Enligt denna bestämmelse innefattar tryckfriheten bl.a. en rätt att ”i tryckt skrift ... offentliggöra allmänna handlingar”. Förutom att garantera en källa för material till tryckta skrifter har handlingsoffentligheten också kommit att tjäna andra syften. Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar syftar till att rent allmänt främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen⁵.

Handlingsoffentlighetens betydelse för rättssäkerhet och för effektivitet i förvaltningen förstärks genom det rådande systemet med fristående myndigheter som i stor omfattning handlägger ärenden självständigt och på eget ansvar. I ett sådant system kan man inte nöja sig med muntliga besked och yttranden, utan det blir i stor utsträckning nödvändigt att skriftligen

⁴ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 49 ff.

⁵ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 49 ff.

dokumentera beslut, yttranden och direktiv. Detta gäller även i kontakter myndigheterna emellan. På detta sätt skapas underlag för offentlig insyn och kontroll. Rätten att ta del av allmänna handlingar vore ju ingenting värd, om det inte i grunden fanns en skyldighet för myndigheterna att framställa handlingar. Sammanfattningsvis kan man säga att handlingsoffentlighetens klassiska syften är att garantera rätts säkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret⁶.

2.2.3 Definitioner

2.2.3.1 Begreppet ”allmän handling”

Med handling förstås framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen). För att handlingen skall vara allmän krävs att den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (se nedan). I tryckfrihetsförordningen finns ingen bestämmelse som uttömmande reglerar gränsdragningen mellan allmänna handlingar och privata meddelanden eller brev. I 2 kap. 4 § anges dock att ”brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid myndighet anses som allmän handling om handlingen gäller ärende eller annan fråga som ankommer på myndigheten och ej är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning”. Närmare svar om gränsdragningen får hämtas i praxis. Av praxis kan bl.a. utläsas att det helt avgörande för om ett brev utgör en allmän handling inte är dess yttre form utan dess innehåll⁷.

I 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen anges vissa generella undantag från vad som skall anses utgöra allmän handling. Som allmän handling anses inte brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande, t.ex. postverksamhet (första stycket). Inte heller meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos en myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utges genom myndigheten, anses som allmän handling (första stycket 2). I första stycket 3 finns vidare den s.k. biblioteksregeln. Enligt denna undantas från begreppet ”allmän handling” också tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek, d.v.s. handlingar som har karaktären av referensmaterial. Bestämmelsen är teknikneutral och kan således också avse information på t.ex. Internet, om myndigheten använder det som referensmaterial. Detsamma gäller handling som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter och upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet uteslutande för ändamål som nu angetts.

⁶ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 49 ff.

⁷ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 58 f.

Slutligen skall inte heller upptagning av innehållet i en handling som avses i första stycket 3 anses som allmän handling, om upptagningen förvaras hos en myndighet där den ursprungliga handlingen inte skulle vara att anse som allmän. Enligt 2 kap. 11 § andra stycket skall vad som sägs i den s.k. biblioteksregeln (första stycket 3) inte tillämpas på upptagning för automatisk databehandling i sådant register som myndighet har tillgång till enligt avtal med annan myndighet⁸.

2.2.3.2 Begreppet ”inkommen handling”

Som huvudregel anses en handling inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare tillhanda (2 kap. 6 § första stycket första meningen tryckfrihetsförordningen). Med behörig befattningshavare åsyftas sådan tjänsteman hos myndigheten som antingen har till särskild uppgift att mottaga handlingar enligt föreskrifter härom i arbetsordning eller instruktion, t.ex. registrator, eller annars ta befattning med det mål eller ärende som handlingen hör till⁹. I fråga om en upptagning anses den ha kommit in till myndigheten när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sådant sätt som anges i 3 § första stycket.

Som angetts ovan under 2.2.3.1 är en upptagning att betrakta som en allmän handling så snart den gjorts tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Därutöver krävs dock att den åtgärd varigenom upptagningen gjorts tillgänglig för myndigheten skall ha vidtagits av ”annan”. Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivandet skall avlämnas i förseglat omslag, anses inte inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet (2 kap. 6 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Härigenom har undantag gjorts beträffande sådana typer av handlingar som innefattar tävlingsmoment och konkurrens, upphandling, entreprenader eller liknande. Åtgärd som någon vidtar endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av en handling, som en myndighet tillhandahållit, skall inte anses leda till att handlingen är inkommen till den myndigheten (2 kap. 6 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen). Innebörden av denna bestämmelse är, att då materialet i bearbetat eller oförändrat skick återkommer till den myndighet som tillhandahållit det, skall det inte på grund härav anses ha kommit in till denna myndighet. Bestämmelsen är tillämplig på såväl handlingar av konventionell typ som upptagningar. Av 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen följer vidare att material, som lämnats över till en myndighet för teknisk bearbetning eller lagring, inte utgör allmän handling hos denna myndighet¹⁰.

⁸ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 62 ff.

⁹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 61.

¹⁰ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 61.

2.2.3.3 Begreppet ”upprättad handling”

Som redovisats ovan anges i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen att en handling är allmän om den förvaras hos myndigheten och är att anse som upprättad där. Vad som avses med upprättad handling regleras i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Denna bestämmelse tar sikte på handlingar som har utarbetats eller framställts inom en myndighet. Genom ordet ”upprättad” har lagstiftaren velat markera, att handlingar skall bli allmänna och därmed i princip tillgängliga för envar först då de föreligger i sitt definitiva skick. Reglerna i 2 kap. 7 § tar sikte på såväl handlingar av konventionell typ som upptagningar. Enligt 2 kap. 7 § första stycket anses en handling upprättad när den har expedierats. En handling som inte har expedierats, anses upprättad när det ärende till vilken den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. När det gäller det sistnämnda torde det vara tillräckligt att handlingen sanktionerats av därtill behörig befattningshavare eller omhändertagits för förvaring¹¹.

I 2 kap. 7 § andra stycket anges vissa undantag i förhållande till vad som gäller enligt första stycket. Diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing (andra stycket 1). Dom och annat beslut, som ”enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras”, anses upprättad när beslutet har avkunnats eller expedierats. Detsamma gäller protokoll och annan handling i den mån denna hänför sig till sådant beslut (andra stycket 2). Vidare stadgas i andra stycket 3 att ”annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar” skall anses upprättade, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. För protokoll hos riksdagens utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande, gäller dock huvudregeln enligt 2 kap. 7 § första stycket. Detta får i allmänhet till följd att protokollet anses upprättat, när det ärende till vilket det hör har slutbehandlats hos myndigheten¹².

En minnesanteckning som inte har expedierats skall enligt 2 kap. 9 § första stycket tryckfrihetsförordningen inte anses som allmän handling, om den inte tas om hand för arkivering. Detta gäller alltså även om minnesanteckningen i och för sig är att anse som upprättad enligt 7 §. För att en minnesanteckning skall anses föreligga i den betydelse som avses i tryckfrihetsförordningen krävs att den kommit till hos myndigheten. Den skall m.a.o. ha utarbetats av myndighetens egna befattningshavare. Anteckningen skall också tillhöra ett ärende. Vidare krävs att den inte får innehålla några nya sakuppgifter. I regel anses inte heller utkast eller

¹¹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 62 ff.

¹² Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 59 f.

koncept till en myndighets beslut vara allmänna, om de inte tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Utkast eller koncept brukar benämnas ”mellanprodukter”, d.v.s. handlingar som utgör olika förstadier till den slutliga handlingen. Om en myndighet som ett led i en intern beredning sänder över handlingar till någon utomstående, myndighet eller enskild, för att inhämta synpunkter, anses handlingarna inte expedierade. Har syftet däremot inte varit att inhämta synpunkter utan att informera mottagaren, blir de vanliga reglerna om inkommen (6 §) respektive upprättad (7 §) handling gällande¹³.

2.2.3.4 Begreppet ”förvar”

En fråga man måste ställa sig för att avgöra huruvida en handling är allmän eller inte är om handlingen skall anses knuten till en myndighet genom förvaring. En avgörande förutsättning är härvid att handlingen förvaras hos myndigheten, när sökanden begär att få ta del av den. Klart är att en handling förvaras hos en myndighet om den finns i dess lokaler. Uttrycket ”förvaras hos” skall dock inte tolkas så snävt att handlingen måste finnas hos myndigheten. När det gäller upptagningar har begreppet ”förvaring” givits en särskild innebörd. Enligt 2 kap. 3 § andra stycket första meningen tryckfrihetsförordningen skall en upptagning anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att upptagningen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Handlar det om personuppgifter, krävs dock därutöver att myndigheten har rättslig befogenhet att överföra upptagningen i uppfattbar form. I andra stycket andra meningen stadgas nämligen att vad som sägs i första meningen inte gäller upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehåller uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne¹⁴.

2.2.3.5 Begreppet ”myndighet”

Enligt 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen likställs i kapitlet riksdagen och beslutande kommunal församling med myndighet. Vidare stadgas i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet, i tillämpliga delar också skall gälla handlingar hos de organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Som exempel på sådana organ kan nämnas Svensk Bilprovning AB och notarius publicus. Dessa organ skall alltså vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet. Detsamma

¹³ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 62 f.

¹⁴ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 59 f.

gäller ett enskilt organs befattning med sådana handlingar som förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. Därutöver skall enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet, i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser är således också att jämföras med myndigheter vid tillämpningen av sekretesslagen. Om vården av en kommunal angelägenhet har överlämnats till en juridisk person, där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, men som inte omfattas av 1 kap. 9 § sekretesslagen, skall enligt 3 kap. 18 § tredje stycket kommunallagen (1991:900) fullmäktige verka för att allmänheten skall ha rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som anges i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen¹⁵.

2.2.4 Registrering

Myndigheterna är skyldiga att registrera inkomna och upprättade handlingar, annars skulle inte offentlighetsprincipen fungera praktiskt. Också hemliga handlingar skall i princip alltid registreras (se 2.2.6 nedan)¹⁶. I 15 kap. sekretesslagen finns föreskrifter om registrering av allmänna handlingar. Syftet med dessa bestämmelser är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. 1 § stadgar att en allmän handling skall registreras utan dröjsmål när den har kommit in till eller upprättats hos myndigheten, om det inte är uppenbart att handlingen är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats. Regeringen får enligt 1 § andra stycket, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringsskyldigheten enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Vidare stadgas i 13 § att om upptagning för automatisk databehandling (ADB) förts in i ett ADB-register, som är tillgängligt för flera myndigheter för överföring i läsbar form, är det endast den myndighet som gör införingen som är skyldig att registrera upptagningen.

2.2.5 Sekretess i det allmännas verksamhet

Handlingsoffentligheten kan inte gälla utan undantag. Enligt gällande rätt finns en rad undantag från handlingsoffentligheten där lagstiftaren har ansett att hänsyn till enskilda eller allmänna intressen bör ha företräde framför insynsintressen. En första begränsning ligger i att en förutsättning för rätt till

¹⁵ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 59 f.

¹⁶ NJA 1993 s. 26.

insyn är att det skall vara fråga om en ”allmän handling”. Genom denna begränsning har hänsyn tagits framför allt till myndigheternas behov av arbetsro. Först när en handling har nått ett sådant handläggningsstadium att den är att betrakta som ”allmän” finns således en rätt till insyn. Rätten till insyn förutsätter dessutom att det är fråga om en allmän handling som inte är hemlig, utan offentlig¹⁷.

Stöd för att hemlighålla en allmän handling ges genom de s.k. sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen. Häri stadgas att rätten att ta del av allmän handling får begränsas med hänsyn till

- 1 rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
- 2 rikets centrala finans-, penning- eller valutapolitik, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
- 3 intresset av att förebygga eller beivra brott,
- 4 det allmännas ekonomiska intresse,
- 5 skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller
- 6 intresset att bevara djur- eller växtart.

Enligt 2 kap. 2 § andra stycket skall begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i bestämmelse i en särskild lag, eller om det i ett visst fall är lämpligare, i annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Med den särskilda lagen avses sekretesslagen (1980:100). Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom en förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. I tredje stycket sägs vidare att utan hinder av andra stycket, får i bestämmelse som där avses, riksdagen eller regeringen tilläggas befogenhet att efter omständigheterna medge att viss handling får lämnas ut.

Bestämmelser om sekretess i det allmännas verksamhet återfinns alltså i sekretesslagen. I lagen samlas bestämmelser om handlingssekretess, tystnadsplikt och om undantag från meddelarfriheten. Första kapitlet i sekretesslagen innehåller vissa inledande bestämmelser. I 1 § anges att med sekretess avses förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt. Enligt 2 § innebär sekretessen att en uppgift för vilken sekretess gäller inte får röjas för enskild i andra fall än vad som anges i sekretesslagen eller i annan lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Av 3 § framgår att sekretess i princip också gäller mellan olika myndigheter samt också mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Dock får uppgift röjas om det anges i sekretesslagen eller i annan lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. De viktigaste bestämmelserna om begränsning i sekretessen mellan myndigheter återfinns i 14 kap. sekretesslagen.

¹⁷ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 53.

I 1 kap. 4 § sekretesslagen anges att en sekretessbelagd uppgift inte får utnyttjas utanför den verksamhet där sekretessen gäller. Förbudet gäller alltså även ett olovligt utnyttjande som inte innebär att något röjande av uppgift sker. Bestämmelser om vilka organ som omfattas av sekretesslagen finns i 6 § och 8 §. Utgångspunkten för dessa bestämmelser är att lagen inte skall avse andra organ än sådana vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar. I 6 § anges att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd. Vidare sägs i 8 § att vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet bl.a. riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Från och med den 1 januari 2000 gäller detta inte längre kyrkomötet (SFS 1998:1701)¹⁸. I 6 § föreskrivs även vilka personer som omfattas av sekretesslagen. Dessa utgörs för det första av personer som under anställning hos en myndighet har fått kännedom om sekretessbelagda uppgifter. För det andra omfattas den som fått kännedom om sekretessbelagd uppgift på grund av uppdrag hos en myndighet, tjänsteplikt eller genom att på liknande grunder för det allmännas räkning deltaga, eller ha deltagit, i myndighets verksamhet.

2.2.6 Hemligstämpling

Grundläggande regler om hemligstämpling av allmänna handlingar finns i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen. Enligt denna bestämmelse får anteckning om hinder att lämna ut en allmän handling göras endast på en handling som omfattas av sekretess. Härvid sägs att tillämplig bestämmelse skall anges på handlingen. Ytterligare bestämmelser återfinns i 15 kap. 3 § sekretesslagen. Däri stadgas att förutsättningen för att en allmän handling skall få hemligstämplas är att det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i handlingen föreligger enligt någon bestämmelse i sekretesslagen eller annan författning. Vidare sägs att anteckningen skall innehålla beteckningen ”hemlig” samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den. En myndighets åtgärd att hemligstämpla en handling innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. En hemligstämpling tjänar bara som påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall att frågan om utlämnande av handlingen kommer upp, d.v.s. som en sorts varningssignal. Varje gång någon begär att få ut handlingen skall sekretessfrågan alltså prövas på sedvanligt sätt enligt gällande bestämmelser¹⁹.

2.2.7 Utrikessekretess

Utrikessekretessen regleras i 2 kap. 1 § sekretesslagen. I första stycket stadgas att sekretess skall gälla för uppgift som angår Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation,

¹⁸ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 55 f.

¹⁹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 66 f.

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. Om det är fråga om uppgift i allmän handling skall sekretessen, enligt andra stycket, gälla i högst fyrtio år. För att belysa innebörden av regleringen kring utrikessekretessen redogörs i det följande för ett par informativa rättsfall.

RÅ 1998 ref 42 rörde den s.k. scientologibibeln och frågan huruvida denna skulle anses vara omfattad av utrikessekretess enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen och således ej få utlämnas till sökanden. Regeringsrätten uttalade att det av utredningen i målet framgick att Sveriges handelsförbindelser med USA kunde störas av att Sverige, enligt USA:s uppfattning, genom sin tillämpning av offentlighetsprincipen bröt mot internationella åtaganden på upphovsrättens område. Detta behövde dock enligt domstolen inte innebära att skaderekvisitet i 2 kap. 1 § sekretesslagen var uppfyllt. Regeringsrätten uttalade att sekretessens föremål, enligt förarbetena, utgörs av information med ett visst innehåll och anges i lagen genom ordet ”uppgift” i förbindelse med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art. Överfört på bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen innebär detta att det skall vara en uppgifts konkreta innehåll eller i vart fall dess art och anknytning till mellanfolklig eller annan internationell verksamhet, som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet.

I förevarande mål var situationen enligt regeringsrätten dock en annan. Det var inte det förhållandet att den efterfrågade handlingens konkreta innehåll blev känt eller att uppgifter av just det aktuella slaget lämnades ut som kunde väntas orsaka störningen, utan tillämpningen i Sverige av en rättsordning som innebär att offentlighetsprincipen ges företräde framför upphovsrätten. Domstolen påpekade att denna ordning uttryckligen har föreskrivits av lagstiftaren och inte kan åsidosättas med hänvisning till bestämmelserna i 2 kap. 1 § sekretesslagen.

Mot bakgrund av det anförda fann regeringsrätten att uppgifterna inte omfattades av bestämmelsen i 2 kap. 1 § sekretesslagen, och då inte heller någon annan sekretessbestämmelse var tillämplig på uppgifterna i handlingen, skulle talan bifallas och handlingen lämnas ut.

Till samma slut kom regeringsrätten i RÅ 2000 ref 22 där fråga var om förutsättningar kunde anses föreligga för att sekretessbelägga en handling som, inom ramen för det gemenskapsförfarande som reglerades i ett visst EG-direktiv, av europeiska kommissionen sänts till svensk myndighet. Hos Statens jordbruksverk begärde Peter E. att få ta del av *Appendix II Molecular analysis of the T-DNA in fodder beet line A5/15*, vilket utgjorde bilaga till en ansökan om utsläppande på marknaden av en genetiskt modifierad foderbeta. Ansökan var inlämnad till Miljö- och energiministeriet i Danmark och hade skickats till jordbruksverket via EG-kommissionen.

Jordbruksverket begärde, före sitt avgörande, yttrande från Miljö- och energiministeriet i Danmark. Ministeriet ansåg att vissa sidor kunde lämnas ut med mindre strykningar, medan däremot det övriga materialet borde betraktas som hemligt då det ansågs utgöra hemliga analysmetoder samt know-how. Jordbruksverket underrättade Utrikesdepartementet i överensstämmelse med 10 kap. 8 § regeringsformen och begärde yttrande angående tillämpningen av 2 kap. 1 § sekretesslagen. Utrikesdepartementet förordade en begränsning av utlämnandet i enlighet med det danska Miljö- och energiministeriets yttrande, då departementet bedömde att det fanns en risk att ett utlämnande därutöver kunde komma att skada Sverige. Mot bakgrund av direktivets och implementeringshandbokens lydelse, ministeriets bedömning och intresse av sekretess samt Utrikesdepartementets yttrande, fann jordbruksverket att ett röjande av uppgifter utöver vad Miljö- och energiministeriet medgivit kunde antas komma att störa Sveriges förbindelser med Danmark och EU och därigenom skada Sverige. Hinder att utlämna ytterligare uppgifter än de av ministeriet förordade ansågs alltså föreligga enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen. Peter E. överklagade till kammarrätten men vann där inget bifall och saken fördes till regeringsrätten för avgörande.

Regeringsrätten anförde att det i samband med införandet av sekretesslagen uttalades i förarbetena att det skadebegrepp som förekommer i 2 kap. 1 § sekretesslagen inte bör ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada skall anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör således inte alltid leda till sekretess. Domstolen anförde vidare att det vid sekretesslagens införande, såvitt avsåg utrikessekretessen, förelåg olika skaderekvisit beroende på om en handling begärdes utlämnad från å ena sida regeringen eller utrikesrepresentationen eller å andra sidan övriga myndigheter. Bestämmelsen ändrades inför Sveriges anslutning till Europeiska unionen på så sätt att ett enhetligt s.k. rakt skaderekvisit infördes för hela utrikessekretessens tillämpningsområde i syfte att åstadkomma en ökad öppenhet i utrikes ärenden. I förarbetena uttalades bl. a. följande:

”De handlingar som inom ramen för de gemensamma beslutsprocessen kommer in till regeringskansliet eller till en förvaltningsmyndighet är, till skillnad från åtskilligt beredningsmaterial som förekommer i vår inhemska beslutsprocess, allmänna handlingar. Men eftersom de avser våra förbindelser med mellanstatlig organisation, EU eller med annan stat rymmer de regelmässigt inom utrikessekretessens tillämpningsområde. Det innebär att när det gäller uppgifter som kommer in hit inom ramen för den gemensamma beslutsprocessen, i samtliga fall en begäran om att få ta del av en uppgift skall prövas enligt den svenska sekretesslagens regel om utrikessekretess”²⁰.

²⁰ Regeringens proposition 1994/95:112 s. 19 f.

I domskälen hänvisade regeringsrätten till sitt uttalande i det ovan redovisade RÅ 1998 ref 42, att det skall vara en uppgifts konkreta innehåll eller i vissa fall dess art och anknytning till mellanfolklig eller annan internationell verksamhet, som medför att ett röjande av uppgiften kan skada landet. Regeringsrätten fann, mot bakgrund dels av uttalandet att skadebegreppet ej skall ges en allt för vid innebörd och dels den målsättning som angivits i lagstiftningsarbetet inför den kommande anslutningen till EU, nämligen att en större öppenhet eftersträvades på utrikessekretessens område, att den olägenhet det skulle innebära för Sveriges mellanfolkliga förbindelser om vissa delar av handlingen lämnades ut, inte skulle vara sådan att det förelåg förutsättningar för att sekretessbelägga den med stöd av 2 kap. 1 § sekretesslagen.

2.2.8 Utlämnandeförfarandet

2.2.8.1 Rätten att ta del av allmän handling

Som inledningsvis nämnts återfinns grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen vari stadgas att varje svensk medborgare till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning skall ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen är utlämning likställd med svensk medborgare, såvida inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Någon bestämmelse som begränsar utlämningars rätt att ta del av allmänna handlingar finns inte²¹.

En allmän handling som inte är hemlig skall på begäran, genast eller så snart det är möjligt, på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den (2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen). En begäran om att få ta del av en allmän handling skall m.a.o. prövas skyndsamt av myndigheten. Kan handlingen inte läsas eller uppfattas på något annat sätt än med ett tekniskt hjälpmedel, skall myndigheten ställa ett sådant till förfogande. En handling får också skrivas av, fotograferas eller spelas in. Är en handling delvis hemlig, skall de delar som inte är hemliga tillhandahållas i avskrift eller kopia.

I 2 kap. 12 § andra stycket anges två undantag från rätten att på stället ta del av allmän handling. Det första undantaget innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla allmän handling ”om betydande hinder möter”. I sådana fall bör sökanden i stället tillhandahållas en kopia eller bestyrkt avskrift av handlingen. Det andra undantaget tar sikte på upptagningar och innebär att myndigheten inte är skyldig att på stället tillhandahålla upptagning, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av den hos närbelägen myndighet.

²¹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 58 f.

Enligt 2 kap. 13 § första stycket har den som vill ta del av allmän handling rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen. Från denna regel finns dock två undantag. Myndigheten är för det första inte skyldig att lämna ut upptagning för automatisk databehandling i annan form än utskrift. Bestämmelsen har införts i syfte att förhindra att utlämnade kopior brukas på ett sätt som medför otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet²².

Det andra undantaget innebär att myndigheten inte heller har någon skyldighet att framställa kopia på karta, ritning eller bild eller annan i 3 § första stycket avsedd upptagning, om svårigheter möter och handlingen kan tillhandahållas på stället. En begäran att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen).

2.2.8.2 Prövning av begäran att få ta del av en allmän handling

Enligt 2 kap. 14 § första stycket tryckfrihetsförordningen gäller som huvudregel att den som vill ta del av en allmän handling skall vända sig till den myndighet som förvarar handlingen. I allmänhet är det även denna myndighet som prövar om handlingen skall lämnas ut (andra stycket). Handlingen behöver inte beskrivas noga av den som begär att få ut handlingen. Myndigheten är dock inte skyldig att göra några omfattande efterforskningar för att få fram handlingar som sökanden inte kan beskriva närmare. Som huvudregel får myndigheten inte på grund av att någon begär att få del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han har med sin begäran (2 kap. 14 § tredje stycket). Detta gäller dock inte utan undantag. Enligt samma lagrum kan sökanden åläggas att röja såväl sin identitet som syftet med sin begäran om det "behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut". Det kommer härvid ofta att röra sig om fall där den efterfrågade handlingen innehåller sekretessbelagda uppgifter.

Under vissa förutsättningar kan en myndighet lämna ut en handling med förbehåll som inskränker sökandens rätt att använda den information som finns i handlingen (2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen). Myndigheten kan t.ex. förbjuda sökanden att föra uppgiften vidare. I 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen återfinns vissa kompletterande bestämmelser. Om en befattningshavare vid en myndighet enligt arbetsordning eller särskilt beslut ansvarar för vården av en handling, ankommer det i första hand på honom, eller henne, att pröva frågan om handlingen skall lämnas ut. En föredragande eller annan handläggare torde i sin vård anses ha handlingar som lämnats till honom. Detsamma gäller registrator och arkivarie. I andra stycket anges vidare att ifrågavarande befattningshavare i tveksamma fall skall hänskjutna frågan till myndigheten "om det kan ske utan omgång". Om han vägrar att lämna ut handlingen eller lämnar ut den med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över

²² Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 64 f.

den, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han har rätt att begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas²³.

2.2.8.3 Överklagande av beslut att inte lämna ut en handling

Om annan än riksdagen eller regeringen avslår en begäran om att få ta del av en allmän handling eller lämnar ut en handling med förbehåll, får sökanden föra talan mot beslutet (2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Beslut av riksdagen eller regeringen kan alltså inte överklagas. Talan mot beslut som fattats av en myndighet skall som huvudregel föras hos domstol. Dock skall talan mot beslut av ett statsråd föras hos regeringen. Enligt 2 kap. 15 § andra stycket tryckfrihetsförordningen finns i sekretesslagen närmare bestämmelser om hur talan mot beslut av en myndighet att inte lämna ut en handling skall föras. Vidare sägs att en sådan talan alltid skall prövas skyndsamt. I 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen stadgas att ett avslagsbeslut som huvudregel skall överklagas hos kammarrätt. Enligt andra stycket skall dock beslut som har meddelats av tingsrätt och som rör handling i domstols rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet överklagas hos hovrätt. Vad gäller sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § sekretesslagen, d.v.s. organ som nämns i bilagan till sekretesslagen och fråga är om handlingar som hör till den verksamhet som nämns där, samt aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, skall dock bestämmelserna om överklagande i 23-25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) tillämpas. Av dessa regler framgår bl.a. att ett beslut skall överklagas skriftligt och inges till den myndighet som har meddelat beslutet (23 § första och andra stycket förvaltningslagen). Om skrivelsen inte avvisas, t.ex. för att den har kommit inför sent, skall den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet (25 § förvaltningslagen).

²³ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 65 f.

3 Förbudet mot åsiktsregistrering

3.1 Bakgrund

Förbudet mot åsiktsregistrering blev grundlagsfäst år 1988 genom införandet av ett andra stycket i 2 kap. 3 § regeringsformen. Frågan om integritetsskydd vid dataregistrering hade då stått i blickfånget under lång tid. Då 2 kap. regeringsformen fick sin huvudsakliga utformning år 1976 hade detta skydd emellertid ganska nyligen blivit lagreglerat genom datalagen (1973:289) och vid den reform av kapitlets bestämmelser som skedde år 1979 var det andra frågor som stod i fokus. Den grundläggande bestämmelsen om skyddet för den enskildes personliga integritet återfanns därför ännu år 1988 i 1 kap. 2 § tredje stycket regeringsformen, vari bl.a. sägs att det allmänna skall värna om den enskildes privatliv och familjeliv. Bestämmelsen har inte karaktären av bindande föreskrift utan anger ett mål för den samhälleliga verksamheten. Som sådant kan den få eller ha politisk betydelse och frågan om dess förverkligande kan bli föremål för politisk istället för rättslig kontroll. I propositionen till lagändringen uttalades att det otvivelaktigt var så att just dataskyddet av många upplevdes som en mycket central integritetsfråga. Det ansågs därför ligga närmast till hands att en förankring av integritetsskyddet skulle ske genom en komplettering av fri- och rättighetsregleringen i 2 kap. regeringsformen. Föredragande statsrådet framhöll i proposition 1986/87:116 om ändring i datalagen m.m. att anledningen till att integritetsfrågorna var av sådan vikt på ADB-området berodde på att förmågan att skydda den personliga integriteten var av avgörande betydelse för utvecklingen på området. Statsrådet menade att en grundförutsättning för att den nya tekniken skulle kunna utnyttjas så att dess fördelar kunde tas till vara, var att medborgarna kunde följa och påverka utvecklingen och att de inte kände främlingskap och upplevde tekniken som ett hot. Han fann det givet att medborgarna fick svårt att hysa förtroende för en teknik, om de ansåg att denna hotade deras personliga integritet²⁴.

3.2 Nuvarande reglering

3.2.1 Regeringsformen

Efter den genomförda lagändringen år 1988 kom 2 kap. 3 § regeringsformen att ha följande lydelse:

²⁴ Regeringens proposition 1987/88:57 s. 2 och s. 9.

”Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på politisk åskådning.

Varje medborgare skall i den utsträckning som närmare anges i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränkes genom att uppgifter om honom registreras med hjälp av automatisk databehandling.”

Skyddet mot åsiktsregistrering hindrar inte att en persons politiska uppfattning registreras om denna har samband med någon annan omständighet som föranlett registreringen, t.ex. att någon misstänks för brottsliga handlingar. Saknas ett sådant samband är åsiktsregistrering otillåten även beträffande redan registrerade personer. Skyddet är absolut i den meningen att det överhuvud inte kan begränsas i annan ordning än genom grundlagsändring. Bestämmelsen skiljer sig från flertalet andra fri- och rättigheter genom att den inte innebär att det allmänna måste avstå från att lagstifta på ett visst sätt utan tvärtom ålägger lagstiftaren att stifta och vidmakthålla viss lagstiftning. Grundlagsbestämmelsen kan aldrig direkt tillämpas av myndigheterna²⁵.

3.2.2 Annan lagstiftning

Den enskildes personliga integritet skyddas inte bara av bestämmelser i grundlag. Även i vanlig lag finns en rad bestämmelser med avsikt att ta tillvara den enskildes rättigheter. Av generell betydelse på integritetsskyddsområdet är föreskrifterna i brottsbalken och sekretesslagen. Särskild betydelse i förevarande sammanhang har dock naturligtvis de bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som tidigare fanns i datalagen (1973:298) och numera i personuppgiftslagen. Syftet med personuppgiftslagen är att skydda den enskilde mot sådant otillbörligt intrång i den personliga integriteten som kan bli följderna av dataregistrering av personuppgifter hos det allmänna eller hos enskilda. Se nedan under 7.3 för utförligare redogörelse.

²⁵ Karnov 1999/2000:IV. Kommentarer till 2 kap. 3 § regeringsformen.

4 Schengensamarbetet

4.1 Inledning

Det internationella polissamarbetet har på senare år ökat kraftigt i omfång. Internationellt uppställs allt fler gemensamma normer för olika typer av polisarbete. Vidare harmoniseras ländernas lagstiftning i större utsträckning, t.ex. genom FN:s och EU:s verksamhet. Samverkansformerna har blivit fler och mängden information som utväxlas har också ökat avsevärt. Någon samlad redovisning av det internationella polissamarbetet som mer ingående belyser dess kvalitet och värde finns dock inte. Den svenska polisens internationella arbete sker, förutom bilateralt, främst genom medverkan i Interpol, Europol, Schengensamarbetet, Östersjösamarbetet samt i det nordiska polis- och tullsamarbetet (PTN).

I Sverige sammanfördes hösten 1996 det nationella kommunikationsarbetet i Nationella sambandskontoret vid Rikskriminalpolisen. Sambandskontoret har till uppgift att samordna den internationella operativa verksamhet som ankommer på Rikskriminalpolisen i dess egenskap av svensk huvudman för Interpol, Europol, Schengens datasystem SIS/SIRENE, svenska och nordiska sambandsmän, Östersjösamarbetet samt andra framtida internationella samarbetsformer. Sambandskontorets roll utvecklas successivt genom en tilltagande internationell samverkan. En stor mängd meddelanden hanteras av kontoret och enligt Rikskriminalpolisen har meddelandeströmmen ökat markant på senare år till följd av det internationella polissamarbetet²⁶.

4.2 Bakgrund

Vad avser utvecklingen inom EU skall noteras att två initiativ togs i början av 1980-talet för att stärka processen av ett europeiskt enande. Dessa fick långtgående implikationer för det internationella rättsliga samarbetet. Det ena initiativet ledde till antagandet av den Europeiska enhetsakten år 1986, medan det andra utmynnade i Schengenavtalet år 1985 och Schengenkonventionen år 1990. Initiativen är nära besläktade. Vad gäller Enhetsakten representerar denna, bland mycket annat, ett försök av EU:s medlemsstater att tillhandahålla ett nytt stimuli för skapandet av en sann gemensam marknad. Artikel 8 (a) i Enhetsakten definierar denna marknad som ”ett område utan inre gränser i vilket den fria cirkulationen av varor, personer, tjänster och kapital är tryggad”. Enligt akten skulle detta mål varit uppnått i början av år 1993²⁷. Vad beträffar den gemensamma arbetsmarknaden, fria etableringsrätten, erkännandet av utbildningar m.m. förverkligades målsättningen i huvudsak. Däremot avskaffades inte

²⁶ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 105 f.

²⁷ Harding, C. (...[et. al.]) s. 97.

personkontrollen, vilket medförde att EU inte kom att utgöra det gränslösa område med fri rörlighet för personer som avsågs i det genom Enhetsakten ändrade Romfördraget. En viktig orsak härtill var att samarbetet avseende bl.a. det rättsliga och polisiära området (de s.k. kompensatoriska åtgärderna) ännu inte hade genomförts fullt ut. En fullständig reglering för enhetlig kontroll av de gemensamma yttre gränserna samt samarbete för brottbekämpning saknades. Vidare fanns en oenighet mellan EU:s stater angående huruvida den fria rörligheten skulle vara förbehållen endast medborgare i medlemsländerna eller omfatta även andra länders medborgare när de väl passerat kontrollen vid yttre gräns. Förhandlingar påbörjades om att utarbeta en konvention om yttre gränskontroll men avslutades aldrig²⁸ (se nedan).

I syfte att påskynda förverkligandet av den fria rörligheten för personer valde Tyskland, Frankrike och Beneluxländerna år 1985 att trotsa meningsskiljaktigheterna och ingick ett principavtal i den lilla byn Schengen i Luxemburg. Detta avtal syftade till ett ömsesidigt erkännande av visum mellan länderna och ett förstärkt polissamarbete. Gränskontrollen mellan länderna skulle upphävas men i gengäld intensifierades kontrollen vid de gemensamma yttre gränserna, bl.a. med hjälp av gemensamt visumtvång för människor utifrån. År 1990 ingick samma länder ett nytt avtal, åter igen i Schengen. Denna s.k. Schengenkonvention är ett avtal om tillämpningen av 1985 års principavtal och skapar bl.a. ett obligatorium för kontraktsstaterna att utveckla kompensatoriska åtgärder för att kunna hantera konsekvenserna av gränskontrollens avskaffande. Konventionen trädde i kraft år 1995²⁹.

Schengenavtalet var från början ett mellanstatligt avtal utanför EU. På EU-toppmötet i Amsterdam 17-19 juni år 1997 beslöt man dock om en integrering av Schengensamarbetet i EU:s struktur, dels i den första pelaren och dels i den tredje³⁰. I och med beslutet att genom Amsterfördraget införliva Schengensamarbetet i EU:s struktur, blev fortsatta förhandlingar om en konvention rörande yttre gränskontroll överflödiga. Införlivandet av Schengensamarbetet i EU har reglerats i ett särskilt protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar (B.2)³¹. I huvudsak består Schengensamarbetet som ovan berörts av en avskaffad inre och yttre gränskontroll, gemensamma visumregler, polissamarbete, narkotikabekämpning, rättsligt samarbete och ett gemensamt spanings- och efterlysningsregister, det s.k. Schengens informationssystem. När en medlemsstat har avskaffat sin gränskontroll i förhållande till andra Schengenländer och fullt ut tillämpar Schengenregelverket har staten i fråga uppnått status som operativ medlem. Sverige undertecknade konventionen år 1996. Det politiska beslutet om Sveriges operativa status togs av ministerrådet den 1 december år 2000.

²⁸ Regeringens proposition 1997/98:42 s. 7.

²⁹ Hörnqvist, M. (red.) s. 82 f.

³⁰ Hörnqvist, M. (red.) s. 82.

³¹ Regeringens skrivelse 2001/02:160 s. 35.

Alla medlemsstater i EU, förutom Storbritannien och Island, deltar i samarbetet. Även EES-staterna Norge och Island deltar³².

4.3 Schengenkonventionen

För att den internationella brottsligheten inte skall öka i omfång till följd av Schengensamarbetet, innehåller konventionen regler om s.k. kompensatoriska åtgärder. Dessa kommer till uttryck i konventionens regler om yttre gränskontroll samt reglerna om polisiärt och rättsligt samarbete. I konventionen återfinns även bestämmelser som reglerar avskaffandet av personkontrollerna vid de inre gränserna, personers rörlighet, passerande av inre och yttre gränser, viseringar, villkor för utlänningars rörelsefrihet samt inresa. Yttre gränser i Schengenkonventionens mening är alla Schengenstaters land- och sjögränser samt flygplatser och hamnar som enligt konventionen inte räknas som inre gräns.

Det rättsliga samarbetet omfattar frågor om inbördes rättshjälp i brottmål, tillämpningen av principen non bis in idem (inte två gånger för samma sak), utlämning, överförande av verkställigheten av brottmålsdom samt bekämpande av brottslighet som avser narkotika och vapen³³.

Konventionens bestämmelser om polissamarbete är inriktat på att förebygga och utreda brott och avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan. Ett exempel på det sistnämnda är fortsatt förföljande över gräns och gränsöverskridande övervakning. Informationsutbytet regleras i artikel 39 och i artiklarna 46-47 i Schengenkonventionen. I artikel 39 behandlas polisiärt arbete i allmänhet och Schengenstaterna förbinder sig att låta sina polismyndigheter direkt bistå varandra i syfte att förhindra och upptäcka brott. Skriftlig information som, efter en framställning har lämnats från ett land till ett annat, får inte användas som bevismaterial med mindre det land som lämnat uppgiften har lämnat sitt samtycke. Schengenstater med gemensam landgräns kan träffa längre gående bilaterala avtal. Övriga medlemsstater skall dock hållas underrättade om sådana avtal.

4.3.1 Schengens informationssystem

Ett hjälpmedel i kampen mot internationell kriminalitet och illegal invandring utgör dataregistret Schengens informationssystem (SIS). Registret är uppbyggt som ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. Det skiljer sig således helt från Europols register (se kapitel 6). I SIS kan varje Schengenstat 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. I själva dataregistret får endast vissa särskilt angivna identifikationsuppgifter förekomma (se nedan). De kompletterande uppgifter som behövs för att ett land skall kunna verkställa

³² www.utrikes.regeringen.se/eu/ Faktablad Schengensamarbetet.

³³ Regeringens proposition 1997/98:42 s. 133.

en viss åtgärd överlämnas först när det blir aktuellt i varje enskilt fall genom direkt kontakt mellan berörda länder³⁴.

SIS regleras i Schengenkonventionen i artiklarna 92-119. Dataregistret får endast innehålla vissa särskilda typer av uppgifter, nämligen uppgifter om personer, föremål eller fordon, som får föras dit för vissa specifika ändamål. Ändamålen är förvarstagande för utlämning, införande på spärrlista, omhändertagande av personer, uppgifter om uppehållsort eller hemvist, hemlig övervakning eller särskild kontroll samt efterlysning av fordon eller andra föremål. När det gäller personer får endast vissa angivna uppgifter registreras. Dessa är uppgifter om namn och andra identitetsuppgifter samt uppgifter om huruvida personen är beväpnad eller kan befaras tillgripa våld. Vidare skall uppgifter finnas om syftet med registreringen samt det begärda förfarandet. Anmärkningar av annat slag är inte tillåtna. Det gäller särskilt sådana uppgifter som nämns i första meningen i artikel 6 i Europarådets konvention av den 28 januari 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, d.v.s. personuppgifter som avslöjar rasursprung eller politiska åsikter eller som rör hälsa eller sexualliv³⁵.

4.3.1.1 Regler om användning och tillgång till data

För uppgifter som har registrerats i SIS finns begränsningar i rätten till användning. Artikel 102 innehåller regler härom. Uppgifter som en Schengenstat fört in i SIS får de andra Schengenstaterna utnyttja endast för de ändamål som gäller för den aktuella rapporten (102.1). I vissa undantagsfall får dock en mottagande stat utnyttja uppgifterna för ändamål som avses i ett annat slag av rapport. För att detta skall komma ifråga krävs dels att det finns grundad anledning att avvärja en omedelbar förestående allvarliga fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller en stor risk för statens säkerhet eller för grova brott, dels att tillståndet ges i förväg av den rapporterande staten (artikel 102.3). Uppgifterna får aldrig användas för administrativa ändamål (artikel 102.4).

En enskild persons rätt att få tillgång till de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne styrs av nationell lagstiftning. Vissa särskilda bestämmelser skall dock alltid gälla, oavsett den nationella lagstiftningens innehåll. Artikel 109 reglerar den enskildes rätt att få tillgång till uppgifter i SIS. En Schengenstat som inte har registrerat den aktuella rapporten i SIS får endast lämna ut information om sådana uppgifter efter det att den rapporterande Schengensstaten fått tillfälle att ta ställning till frågan om utlämnande. En begäran om utlämnande av uppgifter till den berörde skall avslås om det kan skada verkställigheten av den åtgärd som rapporten avser, eller om någon annan persons rätt och frihet måste skyddas. Uppgifter får aldrig lämnas ut under pågående hemlig övervakning³⁶.

³⁴ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 61 f.

³⁵ Regeringens proposition 1997/98:42 s. 27 f.

³⁶ Regeringens proposition 1997/98:42 s. 30 ff., s. 107 och s. 115.

Inom Schengensamarbetet kan uppgifter utbytas mellan stater utan att man använder sig av SIS. Som exempel kan nämnas de kontakter mellan s.k. SIRENE-kontor som föregår eller följer en registrering i SIS. SIRENE är i likhet med SIS ett system för informationsutbyte och dess namn är en förkortning av Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale. SIRENE utgör ett tekniskt hjälpmedel för bilateralt och multilateralt utbyte mellan nationella polismyndigheter i Schengenstaterna. Utbytet gäller framför allt kompletterande information om personer och föremål registrerade i SIS. Genom SIRENE-systemet kan polisen i ett medlemsland, som har arresterat en person som av ett annat land registrerats i SIS, kräva kompletterande information från det land som registrerat personen i fråga. Det är då fråga om information utöver den som finns registrerad i SIS. Detta system är mindre känt än SIS och omnämns inte heller i Schengenkonventionen. Däremot nämns det i ett utkast till en konvention om det europeiska informationssystemet, EIS, inom EU³⁷. EIS huvudsakliga funktion är att bekämpa förfalskning av euron och verksamhet inom ramen för systemet inleddes i början av år 2002³⁸.

Det finns även andra uppgifter som helt saknar anknytning till SIS, t.ex. sådana som har samband med utfärdande av visering eller uppehållstillstånd, uppgifter om människosmuggling, uppgifter som lämnas till en annan stat utan föregående begäran och som är avsedda för bistånd i fråga om brottsbekämpning, förebyggande av brott eller vidtagande av skyddsåtgärder mot hot av allmän ordning och säkerhet samt vissa upplysningar om förvärv av vapen. Bestämmelserna om skydd för andra personuppgifter än sådana som registrerats i SIS finns i artiklarna 126-130 i Schengenkonventionen och de är i stora drag desamma oavsett om uppgifterna registrerats i SIS eller överförts på annat sätt. I vissa avseenden ger dock inte konventionen ett lika starkt skydd för uppgifter som inte registrerats i SIS, främst beroende på att de inte flyter in i ett gemensamt dataregister.

Vad Schengenkonventionen inte reglerar är enskildas rätt att begära ändring, komplettering, korrigerering eller radering av uppgifter som lämnats från en Schengenstat till en annan på annat sätt än genom SIS. Konventionen innehåller i dessa fall regler om Schengenstaternas skyldighet att initiera respektive verkställa ett sådant förfarande. Det är vidare endast beträffande uppgifter som registrerats i SIS som enskilda kan begära att den nationella tillsynsmyndigheten genomför en granskning³⁹.

³⁷ Hörnqvist, M. (red.) s. 90 f.

³⁸ www.europol.eu.int/home.htm Annual Report 2001.

³⁹ Regeringens proposition 1997/98:42 s. 30 ff., s. 107 och s. 115.

5 Europol som organisation

5.1 Inledning

En viktig beståndsdel i EU:s polissamarbete är Europol, den europeiska polisbyrån. Den upprättades genom Europolkonventionen som undertecknades i Bryssel i juli år 1995. Sverige har tillträtt konventionen⁴⁰ samt godkänt tilläggsprotokollet till konventionen, om behörighet för EG-domstolen att lämna förhandsavgöranden till nationella domstolar om konventionens tolkning, och regeringens förklaring i anslutning till tilläggsprotokollet. Europol skall ägna sig åt att bekämpa allvarlig organiserad kriminalitet, främst narkotikahandel men även människohandel samt terrorism.

Skapandet av den svenska kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) år 1995 kan ses som en direkt följd av Europols inrättande. KUT är det centrala kontaktorganet med Europol, vilket bl.a. innebär att det är där som ansvaret ligger för de register som förärlats av Europol och Schengensamarbetet. Förutom denna KUT på riksnivå har varje län en egen kriminalunderrättelsetjänst. De s.k. registren för analysändamål utgör det mest kontroversiella inslaget inom ramen för Europolsamarbetet. Ur dessa register kan, till skillnad mot vad som gäller beträffande SIS, också utomeuropeisk polis hämta information (se nedan)⁴¹.

5.2 Bakgrund

Maastrichtfördraget från den 7 februari 1992 innehåller en överenskommelse om inrättandet av Europol, vars säte ligger i Haag, Nederländerna. Europol inledde den 3 januari 1994 en begränsad verksamhet som Europols narkotikaenhet (Europols Drugs Unit – EDU) i kampen mot narkotika, och utökande efter hand verksamheten till andra viktiga brottsområden. Konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå undertecknades av Europeiska unionens medlemsstater den 26 juli 1995. Riksdagen godkände konventionen och ett protokoll om behörighet för EG-domstolen att lämna förhandsavgöranden om konventionens tolkning den 29 oktober 1997 (proposition 1996/97:164) Sedan konventionen ratificerats av samtliga medlemsstater trädde den i kraft den 1 oktober 1998. Europol inledde sin fulla verksamhet den 1 juli 1999. Hos Europol tjänstgör för närvarande ca 200 personer, bl.a. nationella sambandsmän från medlemsstaternas polis- och tullmyndigheter⁴².

⁴⁰ Regeringens proposition 1996/97:164, betänkande 1997/98:Ju02 och riksdagsskrivelse 1997/98:22.

⁴¹ Flyghed, J. (red.) s. 179 f. och s. 182.

⁴² www.europol.eu.int/home.htm Faktablad Europeiska polisbyrån.

5.2.1 Behörighet och målsättning

Målsättningen med Europol är att förbättra effektiviteten hos behöriga myndigheter i medlemsstaterna och deras samarbete vad gäller förebyggande av och kampen mot viss definierad brottslighet. Europols arbetsuppgifter skall i första hand bestå av att underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna, inhämta, sammanställa och analysera information och underrättelser samt delge de nationella enheterna de underrättelser som berör deras länder⁴³. Europol verkar även för harmonisering av olika utredningsmetoder. Europols mandat omfattar stöd till brottsbekämpande verksamhet inom ramen för vissa angivna brottskategorier i de fall det finns fakta som tyder på förekomsten av en brottslig organisation eller struktur och där två eller flera medlemsstater berörs. Följande brottstyper innefattas i Europols mandat:

- Handel med narkotika
- Nätverk för illegal invandring
- Handel med stulna fordon
- Människohandel däribland barnpornografi
- Falskmynteri och förfalskning av andra betalningsmedel
- Handel med radioaktiva och nukleära ämnen
- Terrorism
- Penningtvätt
- Brott enligt Europolkonventionens bilaga (se bilaga A)

Genom Europolkonventionen begränsas Europols uppgifter i princip till informationsutbyte, brottsanalys och samordning. För att förbättra samarbetet mellan de nationella polismyndigheterna och öka effektiviteten hos dessa skall Europol bistå med rådgivning och fördjupade specialkunskaper vid utredningar och tillhandahålla strategiska och övergripande underrättelser för att främja effektiva och rationella operationer i medlemsländerna samt utarbeta allmänna lägesrapporter. Vidare kan Europol bistå medlemsstaterna med råd och forskning inom områden för utbildning, organisation och utrustning, brottsförebyggande arbete och tekniska och vetenskapliga polis- och utredningsmetoder. Europol kan också under vissa noggrant reglerade former utbyta information och underrättelser med andra länder och organisationer samt med andra EU-organ, t.ex. EU:s drogobservatorium i Lissabon (artikel 3)⁴⁴.

Enligt artikel 43.1 i Europolkonventionen kan ändringar göras i densamma genom att ett förslag till ändringar utarbetas av rådet i form av ett protokoll, vilket medlemsstaterna uppmanas att anta i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. För ändringar som rör innehållet i bilagan till konventionen är ett förenklat förfarandet föreskrivet enligt vilket det är

⁴³ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 60 f.

⁴⁴ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 11.

tillräckligt med endast ett enhälligt rådsbeslut. Genom ett sådant beslut kan behörigheten för Europol utvidgas till att omfatta någon eller några av de brottstyper som finns angivna i bilagan (artikel 2.2 tredje stycket) och de där intagna brottsdefinitionerna kan ändras eller kompletteras (artikel 43.3). Sedan konventionen trädde i kraft har tre sådana beslut fattats. Dessutom har ett rådsprotokoll antagits av medlemsstaterna avseende ändring i konventionen.

Det första rådsbeslutet togs den 6 december 1998 då definitionen av brottsformen människohandel ändrades (EGT C 26, 30.1.1999, s. 21) och det andra beslutet den 29 april 1999 då Europols mandat utökades till att omfatta också penningförfalskning och förfalskning av andra betalningsmedel (EGT C 149, 28.5 1999, s. 16). Genom rådets protokoll av den 30 november 2000, utvidgades Europols behörighet genom en ändring av artikel 2 till att omfatta penningtvätt i allmänhet, oberoende av vilken typ av brott som vinningen av penningtvätt härrör från (EGT C 358, 13.12.2000, s. 1-7)⁴⁵. Medlemsstaterna rekommenderades att anta protokollet i enlighet med sin respektive konstitutionella bestämmelser. Syftet med ändringen var att ge Europol mer effektiva verktyg i kampen mot penningtvätt och på så sätt stärka Europols möjligheter att stödja medlemsstaterna i denna kamp. Brottsformen illegal penningtvätt blev således likställd med de övriga typer av brott som Europol har kompetens för⁴⁶.

Den tredje rådsbeslutet av den 6 december 2001 utvidgade Europols mandat ytterligare. Det var resultatet av ett initiativ som framlades våren 2001 av Sverige och Belgien under det svenska ordförandeskapet. I och med antagandet av detta beslut ingår sedan den 1 januari 2002 alla de former av allvarlig, internationell brottslighet som återfinns i bilagan till Europolkonventionen i Europols mandat (EGT 2001/C 362/01)⁴⁷ (se bilaga A).

5.3 Struktur och ansvarsfrågor

Staternas samarbete inom Europol är uppbyggt kring både nationella och internationella beståndsdelar. Inom varje medlemsstat skall det finnas en nationell enhet som skall vara enda förbindelselänk mellan Europol och medlemsstaterna. Den nationella enheten har till huvudsaklig uppgift att förse Europol med de uppgifter som från de nationella polisregistren eller motsvarande skall överlämnas till Europols olika dataregister och att ta emot uppgifter som kommer från Europol och vidarebefordra dessa till de nationella organisationer som har polisiära befogenheter eller eljest är behöriga myndigheter enligt konventionen (artikel 4). Varje medlemsland skall enligt konventionen sända minst en sambandsman till Europols huvudkontor i Haag, Nederländerna. Europols styrelse kan besluta att det skall finnas ett större antal sambandsmän. Sambandsmännen är de nationella enheternas representanter i Europol. De har till uppgift att praktiskt

⁴⁵ Regeringens proposition 2001/02:26 s. 4.

⁴⁶ www.europol.eu.int/home.htm Faktablad Europeiska polisbyrån.

⁴⁷ Regeringens skrivelse 2001/02:105 s. 25.

genomföra informations- och underrättelseutbytet mellan Europol och de nationella enheterna samt att samverka med Europols tjänstemän i bl.a. analysarbetet (artikel 5). Såväl de nationella enheterna som sambandsmännen arbetar under respektive medlemslands nationella lagar och regler. Sambandsmännen är inte anställda av Europol utan av förvaltningarna i sina hemländer.

Europol har egna anställda tjänstemän och analytiker som utför det kriminalunderrättelse- och analysarbete som utgör tyngdpunkten i Europols verksamhet. Vidare arbetar ett antal datatekniker och administrativa tjänstemän inom organisationen⁴⁸. Europols dagliga verksamhet leds av direktören som genom enhälligt beslut utses av rådet på fyra år med möjlighet till förlängning av anställningen under ytterligare en fyraårsperiod (artikel 29). Den övergripande ledningen av Europol handhas av styrelsen (artikel 28) Budgeten fastställs av rådet efter förslag av styrelsen (artikel 35). Europol är en juridisk person med egen rättskapacitet och får enligt konventionen ingå internationella avtal inom ramen för sin behörighet och sina uppgifter (artikel 26) I enlighet med artikel 28 (10) i konventionen skall en årlig rapport utgivas som ger en överblick av Europols aktiviteter.

Europols styrelse, som består av en företrädare för varje medlemsstat, har som ovan nämnts den övergripande uppgiften att övervaka och leda organisationens verksamhet (artikel 28). Medlemsstaternas behöriga ministrar har genom sina företrädare i styrelsen möjlighet att kontinuerligt hålla sig väl underrättade om Europols verksamhet. Europols styrelse rapporterar till rådet. De rådsmedlemmar som ansvarar för Europol är föremål för nationell parlamentarisk kontroll i enlighet med bestämmelserna i respektive medlemsstats författning. Var och en av rådsmedlemmarna har att lämna relevanta uppgifter om Europols verksamhet till sina respektive nationella parlament, där de kan hållas ansvariga för departementets politik i fråga om Europol. Europolkonventionen innehåller särskilda bestämmelser om Europaparlamentet. Konventionen föreskriver bl.a. att rådets ordförandeskap varje år skall tillstålla parlamentet en specialrapport om Europols arbete och att eventuella ändringar av konventionen skall göras i samråd med parlamentet (artikel 34).

Av vad som ovan sagts följer att den demokratiska kontrollen över Europol i viss mån sker indirekt, både på det nationella och på det gemenskapsrättsliga planet.

5.4 Förhandsavgörande från EG-domstolen

Genom ett tilläggsprotokoll till Europolkonventionen som undertecknades i juli år 1996 har medlemsstaternas domstolar givits möjlighet att inhämta förhandsavgöranden från EG-domstolen om konventionens tolkning i de fall den nationella domstolen anser att ett sådant avgörande är nödvändigt för att

⁴⁸ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 12.

ett pågående mål eller ärende skall kunna avgöras. Om ett sådant förhandsavgörande lämnas av EG-domstolen är det bindande för den nationella domstolen. Staterna får själva bestämma om de skall låta sina domstolar utnyttja denna möjlighet⁴⁹. I Sverige har sådana bestämmelser införts genom lagen (1997:895) om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1998.

5.5 Aktuell utveckling

Artikel 30 i Amsterdamfördraget och rådsmötet i Tampere, Finland år 1999 utgör grunden för utvecklingsarbetet inom Europol⁵⁰:

I rådets rekommendation av den 29 september 2000, sägs att medlemsstaterna bör behandla varje framställning från Europol om att påbörja, genomföra eller samordna utredningar i särskilda fall och bör ta sådan framställning under vederbörligt övervägande. Europol bör i princip informeras om huruvida den begärda utredningen kommer att inledas och om resultaten av alla sådan utredningar.

I rådets rekommendation av den 30 november 2000, uppmanas medlemsstaterna, med beaktande av Europolkonventionen och dess tillämpningsregler, att dra full nytta av Europols möjligheter att understödja gemensamma utredningsgrupper. Europol vill, genom sina nationella enheter, understödja de gemensamma utredningsgrupperna enligt Europolkonventionen, särskilt i följande syften och i enlighet med följande överenskommelser:

Ställa Europols kunskaper om brottsvärlden till de gemensamma utredningsgruppernas förfogande.

Bistå med samordning av operationer som genomförs av gemensamma utredningsgrupper.

Ge råd till gemensamma utredningsgrupper i tekniska frågor.

Bistå vid brottsanalys.

De europeiska polischefernas aktionsgrupp har påbörjar sin verksamhet. Dess målsättning är att, i samarbetet med Europol, utbyta erfarenheter, bästa praxis och information om aktuella tendenser avseende gränsöverskridande brottslighet, samt bidra till planeringen av operativa åtgärder.

Förberedande arbete för inrättandet av en Europeisk polisakademi har inletts.

⁴⁹ Promemoria 1997:20 s. 31.

⁵⁰ www.europol.eu.int/home.htm Faktablad Europeiska polisbyrån.

Vid toppmötet i Nice, Frankrike den 9 december 2000 beslöts att ytterligare ett steg framåt skall tas i fråga om Eurojust. Som ett komplement till Europol skall denna enhet bestå av nationella åklagare, domare eller polismän med motsvarande behörighet, vilka utsänts från varje medlemsstat i enlighet med respektive rättssystem. Enligt artikel 31 i Nicefördraget skall rådet understödja samarbetet via Eurojust genom att: ”främja Eurojusts stödjande av brottsutredningar som gäller grov gränsöverskridande brottslighet, i synnerhet om den är organiserad, med särskilt beaktande av Europols analys”.

Kommissionen har nyligen i ett meddelande (KOM (2002) 0095) haft till syfte att utreda om det finns ett behov av ökad demokratisk kontroll över Europols arbete och organisation. Kommissionens slutsats är att den befintliga kontrollen över Europol visserligen är indirekt, fragmenterad och svårbegriplig, men att den är tillräcklig i rättsligt hänseende eftersom Europols befogenheter är begränsade i jämförelse med nationella polisstyrkor. Vad som saknas är dels ett institutionaliserat och regelbundet informationsutbyte mellan de nationella parlamenten och Europaparlamentet, dels bestämmelser om regelbundet informationsutbyte mellan Europol och Europaparlamentet. Kommissionen menar att förbättringar skulle kunna åstadkommas och rekommenderar att Europolkonventionen ändras i vissa hänseenden och att det inrättas en mekanism som gör det möjligt för de nationella parlamenten och Europaparlamentet att se över och samordna sina respektive roller⁵¹.

Rådet utreder för närvarande mot bakgrund av artikel 30.2 i unionsfördraget, vari bl.a. slås fast att Europol skall spela en mer operativ roll i framtiden, om Europolkonventionen bör ändras så att Europol kan delta i gemensamma utredningsgrupper och anmoda medlemsstaterna att inleda och samordna utredningar. Samtidigt diskuterar rådet olika metoder för att förenkla det nuvarande omständliga förfarandet för ändring av Europolkonventionen. Som tidigare nämnts måste varje ändring ratificeras av samtliga medlemsstater, vilket anses vara tidskrävande⁵². Enligt kommissionen skulle utvecklingen, som den beskrivit ovan, kunna bidra till en gradvis förändring av Europols karaktär från en renodlad polisiär stödfunktion för medlemsstaterna, till ett mer verkställande organ. Kommissionen anser att det, om det i framtiden skulle stå klart att Europol skall ges långtgående operativa uppgifter och befogenheter, noggrant måste undersökas vad detta innebär för den rådande kontrollen över organisationen, så att åtgärder kan vidtas⁵³.

⁵¹ www.riksdagen.se/debatt/faktapm/ Faktapromemoria 2002/03:FPM10. Avsnitt 1.1.5.

⁵² Se rådets dokument 5455/02 Europol 5.

⁵³ www.riksdagen.se/debatt/faktapm/ Faktapromemoria 2002/03:FPM10. Avsnitt 1.1.4.

6 Europols datasystem

6.1 Inledning

Europols arbetsuppgifter skall, som ovan nämnts, i första hand bestå av att underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna, inhämta, sammanställa och analysera information och underrättelser samt delge de nationella enheterna de underrättelser som berör deras länder. Europols databaserade informationssystem regleras i artiklarna 10-12 i konventionen och utgörs av följande beståndsdelar:

Informationsregistret med begränsat tydligt innehåll som tillåter snabb sökning av vissa personuppgifter som finns hos medlemsstaterna och hos Europol.

Arbetsregistren av olika varaktighet för analysändamål, de s.k. analysregistren som innehåller mer detaljerade uppgifter.

Indexregistret som förs över analysregistren för att möjliggöra för bl.a. sambandsmännen att få reda på om det i de pågående analysprojekten finns något av intresse för det nationella polisarbetet.

I de följande avsnitten redogörs närmare för vart och ett av dessa register.

6.2 Informationsregistret

Informationsregistret skall innehålla uppgifter om personer som

har dömts för sådana brott som ligger inom Europols behörighet, misstänks för att ha begått eller varit delaktiga i sådana brott, på konkreta grunder kan misstänkas komma att begå sådana brott.

De personuppgifter som får förekomma i informationsregistret är av standardiserat slag. Det är identifikationsuppgifter som namn, födelseår och födelseort, kön, medborgarskap och vissa signalementsuppgifter. Vidare får antecknas viss uppgift om brott och gärningsbeskrivning, tillvägagångssätt, vilken brottslig organisation personen i fråga misstänks tillhöra samt tidigare fällande domar. De hittills nämnda uppgifterna är medlemsstaterna skyldiga att utan särskild begäran föra in i informationsregistret från sina egna polisregister. Ytterligare uppgifter om de nämnda personkategorierna kan på begäran lämnas till Europol om respektive medlemsstats lagstiftning tillåter detta. Om sådana ytterligare uppgifter avser information om att någon har begått brott som enligt artikel 2.3 hänger samman med de brott som primärt ligger inom Europols behörighet, skall detta framgå av registret men utan

några detaljer. Med ledning av denna ”flagga” skall ytterligare uppgifter kunna sökas hos den nationella enhet som fört in uppgiften (artikel 8)⁵⁴.

6.2.1 Regler om användning och tillgång till informationsregistret

De nationella enheterna, sambandsmännen och vissa anställda i Europol har direkt tillgång till registret (artikel 9.1). De nationella enheternas direkta tillgång till registret begränsar sig dock till rena identifikationsuppgifter när det gäller den personkategori som endast misstänks för att kunna komma begå brott i framtiden. Ytterligare uppgifter om sådana personer får inhämtas genom sambandsmännen. Att använda registret är bara tillåtet för att lösa en särskild uppgift och skall då ske i enlighet med de regler som gäller för den enhet som använder registret om inte annat följer av konventionen⁵⁵.

I artikel 9.2 föreskrivs att bara den enhet som har registrerat en uppgift är behörig att ändra, rätta eller utplåna den. Antar någon enhet att en uppgift enligt artikel 9.2, alltså en identifieringsuppgift, beträffande någon som har införts i registret är felaktig eller bör kompletteras, skall den enhet som har registrerat uppgiften genast underrättas. Den registrerande enheten skall då vidta de åtgärder som behövs med anledning av underrättelsen. Om registret innehåller uppgifter som avses i artikel 9.3, d.v.s. kompletterande uppgifter, kan vilken enhet som helst införa ytterligare sådana uppgifter. Strider dessa mot befintliga uppgifter, skall enheterna inbördes komma överens om vilken uppgift som skall stå kvar. Om en enhet som har registrerat identifieringsuppgifter vill utplåna dessa samtidigt som andra enheter har fört in kompletterande uppgifter om samma person, överförs ansvaret för identifieringsuppgifternas riktighet på den enhet som först har registrerat kompletterande uppgifter. Den enheten skall också informeras om detta.

Den enhet som använder registret är, som framgår av artikel 9.3, ansvarig för att användningen av registret är rättsenlig. Enheten måste kunna identifieras. Överföring av uppgifter mellan de nationella enheterna och behöriga myndigheter i hemländerna sker i enlighet med nationell lag. Med enhet avses i artikel 9.2 såväl de nationella enheterna, som sambandsmännen och Europol eller dess organ. Att även sambandsmännen vid tillämpning av artikel 9.2 och 9.3 måste anses vara en enhet i artikelns mening ligger i sakens natur, eftersom dessa äger rätt att registrera och använda uppgifter ur registret. Föreskriften i artikel 9.3 om att varje enhet som registrerar, hämtar eller ändrar uppgifter ur registret måste kunna identifieras hänger samman med reglerna i artikel 16 om kontroll av att uppgifter ur Europols dataregister används på ett konventionsenligt sätt⁵⁶.

⁵⁴ Promemoria 1997:20 s. 23 f.

⁵⁵ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 27.

⁵⁶ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 28.

Informationsregistret får samköras med de datasystem som finns hos de nationella enheterna men inte med några andra (artikel 6).

6.3 Arbetsregister för analysändamål

En av Europols huvuduppgifter är att genomföra analyser som ett led i kriminalunderrättelseverksamheten. Detta innebär att Europol samlar in, bearbetar och drar slutsatser av det insamlade materialet till nytta för en polisutredning eller en förundersökning. Analyserna skall genomföras i projektform. Det betyder att ett begränsat antal analytiker och andra tjänstemän från Europol samt sambandsmän från de stater som berörs bildar en projektgrupp. För denna grupp kan om det behövs ett arbetsregister, en analysfil, läggas upp efter särskilt beslut från styrelsen i Europol. Sådana analysfiler utgör gruppens viktigaste arbetsredskap. Underlaget för styrelsens beslut i fråga om inrättande av ett arbetsregister utgörs av uppgifter om bl.a. syftet med analysen, om typen av analys och om vilka personer som skall registreras⁵⁷.

Konventionen skiljer mellan strategisk analys och analys som har ett operativt syfte. Den sistnämnda är direkt inriktad på en pågående undersökning eller utredning i ett eller flera länder. Den strategiska analysen innehåller övergripande uppgifter, t.ex. om den allmänna strukturen på viss brottslighet eller om smuglingsvägar för viss narkotika. Den strategiska analysen innehåller inga personuppgifter⁵⁸.

6.3.1 Regler om tillåtna personuppgifter samt tillhandahållandet av dessa

Ett arbetsregister för analysändamål som inrättas i operativt syfte får innehålla personuppgifter. I ett sådant får till att börja med förekomma de uppgifter om personer som finns i informationsregistret. Vidare får det föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds (artikel 10.1 andra stycket). Alla nödvändiga uppgifter får förekomma om personer i dessa utredningar. I fråga om brottsoffer får även uppgifter tas in i registret om omständigheterna ger anledning anta att en person skulle kunna bli offer för ett brott som ligger inom Europols behörighet.

Det är också tillåtet att i analysregistren samla in, lagra eller behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 6 första meningen i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter d.v.s. uppgifter om enskildas politiska eller religiösa åskådning, ras, etniska ursprung, hälsa eller sexuella läggning. Sådana uppgifter får föras in endast om det är strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med analysen och då bara om de känsliga uppgifterna

⁵⁷ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 114 f.

⁵⁸ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 114 f.

kompletterar andra redan befintliga uppgifter om personen i fråga. Det är således inte tillåtet att lägga upp ett register med uppgifter om enbart politik hemvist eller etniskt ursprung. Konventionen förbjuder också att sökning efter personer med ledning enbart av eventuellt registrerade känsliga personuppgifter sker i strid mot Europols ändamålsbestämmelser. I praktiken anses detta innebära ett förbud mot selektiv datasökning med exempelvis ras eller politisk åskådning som enda sökbegrepp⁵⁹.

De nationella enheterna är skyldiga att på eget initiativ eller på Europols begäran förse Europol med de uppgifter som behövs för att genomföra analysverksamheten. De är dock skyldiga att göra detta endast om det enligt deras nationella lagstiftning är tillåtet att bearbeta dessa uppgifter för brottsförebyggande syften, analys eller brottsbekämpning. Uppgifterna kan om de är känsliga lämnas från de nationella enheterna direkt till analysgrupperna, d.v.s. utan förmedling av sambandsmännen⁶⁰.

6.3.2 Regler om upprättande av analysregister

För varje analysregister skall särskilda ”instruktioner” upprättas som beslutas av Europols styrelse (artikel 12). Härigenom ges tillstånd att inleda ett analysprojekt med hjälp av ett analysregister. Dessa instruktioner skall innehålla detaljerade föreskrifter om ett analysregisters innehåll, bl.a. vilka personkategorier som får registreras och vilka typer av uppgifter om dessa som skall få förekomma, särskilt om det kan bli aktuellt att lagra sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 10.1 andra stycket (se ovan), samt under vilka förutsättningar personuppgifter kan lämnas ut och till vilka mottagare. Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall av direktören för Europol omedelbart underrättas om att ett förslag till beslut om inrättande av ett sådant register har upprättats. Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall härutöver få tillgång till beslutsakten som helhet för synpunkter. Vid fara i dröjsmål kan direktören för Europol ensam besluta att ett analysregister skall upprättas. Styrelsens ledamöter skall därefter genast informeras så att frågan snarast kan underställas styrelsen för beslut.

6.3.3 Regler om användning och tillgång till analysregister

Endast de analytiker som är berörda av det pågående analysarbetet har rätt att föra in och använda uppgifter i analysregistren. Övriga inblandade har rätt att ta del av analysresultatet, men de har inte tillgång till själva registret, som är ett arbetsredskap enbart för analytikerna. Sambandsmännen ansvarar för att resultaten av analyserna också kommer medlemsländernas polismyndigheter eller andra myndigheter med polisiära befogenheter till del⁶¹. Beträffande användningen av analysdata stadgar artikel 10.8 att det är

⁵⁹ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 114 f.

⁶⁰ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 29.

⁶¹ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 116.

den överförande medlemsstaten som skall bedöma hur känslig en överförd uppgift är, och spridning och operativ användning av analysdata skall därför bestämmas i samråd med de övriga deltagarna i analysprojektet.

6.4 Indexregistret

Artikel 11 i Europokonventionen behandlar indexregistret. Detta register skall avspegla innehållet i analysregistren på ett sådant sätt att en sambandsman av uppgifterna i indexregistret kan dra slutsatser om huruvida det i något analysregister förekommer uppgifter som berör dennes hemland. Uppgifterna i indexregistret skall alltså vara så beskaffade att det går att avgöra om det förekommer uppgifter lagrade om en person eller inte, men får ej i övrigt avslöja något av innehållet i registret eller resultatet av en företagen analys. Förutom sambandsmännen har endast behöriga Europoltjänstemän tillgång till indexregistret⁶².

6.5 Skyldighet att tillföra registren uppgifter

Medlemsländerna är, som ovan nämnts, skyldiga att förse Europols olika register, utom indexregistret, med uppgifter. Detta skall ske dels genom att vissa uppgifter överlämnas utan särskild begäran, vilket är huvudregeln för de flesta uppgifter som skall införas i informationsregistret, och dels genom att uppgifter lämnas på begäran av Europol. På sistnämnda sätt skall analysregistren förse med huvuddelen av sina uppgifter.

Vissa uppgifter är alltså medlemsländerna skyldiga att överföra till Europol. Det gäller bl.a. alla grundläggande uppgifter till informationsregistret.

Ytterligare uppgifter till detta register skall överlämnas på Europols begäran om den nationella lagstiftningen tillåter att ett överlämnande sker. I fråga om de uppgifter som skall införas i analysregistren gäller att sådana uppgifter på begäran skall överlämnas till Europol om nationell lagstiftning tillåter att uppgifterna används för att utföra analyser i

kriminalunderrättelseverksamhet i hemlandet. Staterna är inte skyldiga att till Europol lämna sådana uppgifter som kommer från säkerhetstjänsterna.

Vidare finns undantag från skyldigheten att lämna uppgifter om det i det enskilda fallet skulle skada väsentliga nationella säkerhetsintressen, äventyra resultatet av en pågående polisutredning eller innebära ett hot mot någons personliga säkerhet⁶³.

Om de uppgifter som kommer från medlemsstaterna inte är tillräckliga, får Europol enligt artikel 10.4 även begära in uppgifter från:

Europeiska gemenskaperna och de organ som upprättats med stöd av grundfördragen,

⁶² Regeringens proposition 1996/97:164 s. 32 f.

⁶³ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 116 f.

andra offentligrättsliga organ som har upprättats inom ramen för EU,
organ som har upprättats bilateralt mellan två eller flera medlemsstater i
unionen,
tredje land,
internationella organisationer och dem underställda offentligrättsliga
organ,
andra offentligrättsliga organ som har upprättast mellan två eller flera
stater samt
Interpol.

Europol får också ta emot uppgifter från de ovan uppräknade organen på
deras eget initiativ (artikel 10.4 andra stycket). Om Europol inom ramen för
andra konventioner får tillgång till uppgifter från andra register än de som
direkt omnämns i Europokonventionen, får sådana personuppgifter också
användas för analysändamål (artikel 10.5).

6.6 Europols upplysningsskyldighet

Europol skall enligt artikel 13 utan dröjsmål överlämna alla uppgifter till
medlemsländerna som berör dessa. Medlemsstaterna skall också upplysas
om de samband som har konstaterats föreligga mellan olika brott inom
Europols behörighet. Vidare får sådana underrättelser lämnas som rör andra
allvarliga brott som Europol fått kunskap om, s.k. överskottsinformation⁶⁴.

6.7 Regler om rättsligt skydd och ansvar

6.7.1 Integritetsskydd

Den grundläggande medborgerliga rättighet som särskilt berörs av Europols
arbete är rätten till personlig integritet. Europokonventionen innehåller i
artiklarna 13-25 ett antal regler som gäller bearbetning av personuppgifter
och uppgiftsskydd. Beträffande den allmänna skyddsnivån för datalagrade
uppgifter, och även sådana icke ADB-baserade uppgifter som finns i
registren, gäller att principerna i Europarådets konvention om skydd för
enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den s.k.
dataskyddskonventionen från år 1981 samt 1987 års rekommendation från
Europarådets ministerkommitté R (87) av den 17 september om
användningen av personuppgifter inom polissektorn, skall iaktas också för
Europols register⁶⁵.

Senast vid konventionens ikraftträdande skall alla medlemsstater ha vidtagit
sådana lagstiftningsåtgärder att den interna rättsordningen uppfyller denna
dataskyddsnivå (artikel 14.1). Ingen överföring av personuppgifter enligt

⁶⁴ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 33.

⁶⁵ Promemoria 1997:20 s. 27 ff.

konventionen får påbörjas innan lagstiftning som genomför de nämnda internationella åtagandena har trätt i kraft i de stater som deltar i uppgiftsutbytet (artikel 14.2). Vid insamling, behandling och användning av personuppgifter skall Europol enligt artikel 14.3 iakta de regler som följer av den nämnda konventionen och rekommendationen. Detsamma gäller i de fall Europol behandlar icke ADB-baserade uppgifter i register, d.v.s. alla strukturerade samlingar av personuppgifter som är tillgängliga enligt bestämda kriterier (14.3 andra stycket). Regeln i 14.3 andra stycket, som rör icke databehandlade personuppgifter, har hämtat sin ordalydelse från EG:s dataskyddsdirektiv från 1995. Det bör observeras att inte alla personuppgifter träffas av bestämmelsen i artikel 14.3 andra stycket, utan bara sådana som finns i register i egentlig bemärkelse. De som exempelvis finns i vanliga akter berörs inte⁶⁶.

6.7.2 Ansvarsreglering, kontroll och tillsyn

6.7.2.1 Ansvar för uppgifternas riktighet

I artikel 15 fastslås huvudregeln att den enhet som har registrerat en uppgift också har ansvaret för att den är riktig. Alltså skall ansvaret för att de uppgifter som finns i Europols register är lagliga, med avseende på insamling och registrering, riktighet och aktualitet samt att gallringsbestämmelser följs, ligga hos den stat som har registrerat eller överfört uppgifterna. Motsvarande ansvar har Europol för de uppgifter som har först dit av tredje man eller som är ett resultat av Europols eget analysarbete (artikel 15.1). Om inte annat följer av konventionen i övrigt skall Europol dessutom ha ansvaret för de uppgifter som Europol tar emot och behandlar i alla sina register, även de manuella som omtalas i artikel 14.3. Europol skall lagra alla uppgifter i registren på ett sådant sätt att det går att avgöra varifrån en uppgift härstammar, vare sig det är från en medlemsstat, från tredje part eller från Europols analysarbete (artikel 15.3).

6.7.2.2 Kontroll, rättelse och utplåning av uppgifter

Europol skall enligt artikel 16 upprätta en kontrollrapport om minst vart tionde uttag av personuppgifter ur registren. Från informationsregistret skall dock varje uttag rapporteras. Syfte med rapporteringen är att kontrollera att uttaget varit lagligen grundat. De uppgifter som finns i kontrollapparaten får endast användas för kontrollsyfte och bara av Europol och de tillsynsmyndigheter som avses i artiklarna 23-24 i konventionen. Rapporterna skall utplånas efter sex månader om inte en pågående undersökning gör att de måste bevaras längre.

I artikel 20.1 föreskrivs att uppgifter som är felaktiga eller som har införts eller lagras i Europols register i strid med konventionen, skall rättas eller utplånas av Europol om det är Europol som har fört in uppgiften i registret.

⁶⁶ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 34.

Uppgifter däremot som har införts direkt av en medlemsstat skall enligt artikel 20.2 ersättas eller utplånas av medlemsstaten i samarbete med Europol. Denna föreskrift tar sikte på informationsregistret. Felaktiga uppgifter som kommit till Europol från medlemsstaterna på annat sätt än genom direkt införelse i register eller uppgifter vilkas felaktighet beror på hanteringen hos Europol eller uppgifter som har först in i registren av Europol i strid med konventionen, skall rättas eller utplånas av Europol i samråd med den medlemsstat varifrån de härrör.

Om Europol rättar en uppgift eller tar bort densamma ur ett register, skall de nationella enheter som mottagit uppgiften genast underrättas. De är då skyldiga att i sin tur utplåna eller rätta uppgiften (artikel 20.3)

Rör frågan utplåning i nationellt register av personuppgift som överförelse från en nationell enhet till Europol, skall uppgiften utplånas också i Europols register. Från denna huvudregel finns ett undantag, nämligen om Europol mot bakgrund av underrättelser från annat håll har ett intresse av att uppgiften behålls. Uppgifter om personen i fråga kan då bevaras. Personuppgifter i informationsregistret skall dock alltid utplånas om en utredning läggs ned eller ett frikännande sker (se artiklarna 20-21).

En generell gallringsfrist om tre år gäller för personuppgifter i Europols register. Det finns dock möjlighet att låta uppgiften kvarstå om den fortfarande bedöms vara aktuell. Bevakning av gallringsfristen skall vad gäller informationsregistret utföras av den som förelse in uppgiften och beträffande övriga register av Europol. För uppgifter om misstänkta personer finns särskilda bevakningsregler som innebär att om behovet av uppgiften kvarstår efter den första treårsfristen skall kontroll fortsättningsvis utföras årligen (artikel 21).

6.7.2.3 Skadeståndsansvar

Artikel 38 reglerar ansvar för olaglig eller felaktig behandling av uppgifter och staternas skadeståndsrättsliga ansvar mot den som har lidit skada av felaktiga uppgifter i Europols register. Varje medlemsstat ansvarar för skada som åsamkats tredje man genom att felaktiga eller rättsstridigt införda uppgifter från Europol har använts. Talan väcks vid behörig domstol i den stat där den skadebringande handlingen förelse togs. Om skadan beror på att uppgifter från Europol eller ett annat medlemsland var felaktiga, skall Europol eller den andra staten återbetala vad den stat mot vilken talan riktats har fått betala i skadestånd (s.k. regressrätt). Undantag görelse om medlemsstaten i fråga själv har använt uppgiften i strid med konventionens bestämmelser.

Europols kontraktsrättsliga ansvar regleras av den lagstiftning som är tillämplig på avtalet i fråga. Frågan om behörig domstol i tvister med Europol regleras genom tillämpning av relevanta bestämmelser i 1968 års Brysselkonvention⁶⁷.

⁶⁷ Promemoria 1997:20 s. 30.

Med felaktiga uppgifter avses inte bara att uppgifterna är inkorrekta i sak utan även en situation där de visserligen är sakligt riktiga men lagligen, eller enligt konventionen, inte borde ha förekommit i Europols register. Hänvisningen till nationell rätt gäller både materiella och processuella regler. Ett exempel på en skadebringande handling som kan utlösa skadeståndsansvar är att en person frihetsberövas på grundval av sakligt inkorrekta uppgifter som har kommit från Europol till rättsvårdande myndighet i en medlemsstat. Ett annat exempel är att en person på grund av felaktiga uppgifter från något av Europols register på något sätt utpekas som brottsling och därigenom lider skada. Ansvaret för att ersätta skadan åvilar då den medlemsstat varifrån uppgiften har utlämnats. Har uppgiften lämnats ut av Europol ansvarar Europol enligt artikel 39⁶⁸.

6.7.2.4 Nationell tillsynsmyndighet

I varje medlemsland skall enligt artikel 23 en nationell tillsynsmyndighet utses. Denna har till uppgift att kontrollera att allt överlämnande av personuppgifter till och från Europol sker i enlighet med nationell lag och att den enskildes rätt inte kränks. Tillsynsmyndigheten skall ha tillgång till de uppgifter som medlemsstaten har registrerat i informationsregistret och som har registrerats i indexregistret. Påpekas bör dock att myndigheten inte har tillgång till information i analysregistren.

Tillsynsmyndigheten har tillgång till lokaler och akter hos statens sambandsmän hos Europol. Vidare övervakar tillsynsmyndigheten de nationella enheternas verksamhet i förhållande till Europol och hemlandets myndighet i frågor som rör skydd för personuppgifter. Tillsynsmyndigheten skall vidare utöva tillsyn över sambandsmännens verksamhet i förhållande till hemlandets nationella enhet och Europol i de delar som skyddet för personuppgifter berörs. Tillsynsmyndighetens verksamhet utövas i enlighet med nationella förfaranden och med tillämpning av nationell lag.

Enskilda har enligt artikel 23.2 rätt att vända sig till den nationella tillsynsmyndigheten med en begäran att myndigheten skall säkerställa att överföring av personuppgifter till Europol sker i enlighet med nationell lag och även att användningen i hemlandet av personuppgifter sker enligt lag⁶⁹.

6.7.2.5 Gemensam tillsynsmyndighet

Konventionen föreskriver i artikel 24.1 att också en gemensam tillsynsmyndighet skall inrättas. Denna har till uppgift att utöva tillsyn över att lagring, bearbetning och användning av personuppgifter i Europol sker på ett sätt som inte strider mot konventionen eller kränker enskildas rätt. Myndigheten tillses att överföring till medlemsstaterna av uppgifter som har Europol som ursprung sker i enlighet med konventionen.

⁶⁸ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 56 f.

⁶⁹ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 44.

Tillsynsmyndigheten skall enligt artikel 24.3 analysera eventuellt uppkommande tolknings- och tillämpningsproblem i Europols verksamhet med avseende på behandling och användning av personuppgifter. Vidare skall myndigheten uppmärksamma, och utarbeta gemensamma lösningar till, sådana problem som kan uppkomma i de nationella tillsynsmyndigheternas verksamhet och vid tillämpningen av reglerna om enskildas rätt till tillgång till uppgifter ur Europols register.

Enskilda har rätt att vända sig direkt till den gemensamma tillsynsmyndigheten med en begäran om att denna skall kontrollera och försäkra sig om att eventuell lagring, insamling, behandling och användning av personuppgifter sker på ett konventionsenligt och korrekt sätt (artikel 24.4). Om felaktigheter konstateras i något avseende som myndigheten har att bevaka, skall detta enligt artikel 24.5 genast anmälas till Europols direktör med en begäran om svar inom den tid myndigheten bestämmer. Direktören skall informera styrelsen. Om rättelse inte vidtas på ett för tillsynsmyndigheten acceptabelt sätt, skall den vända sig direkt till styrelsen med sina klagomål.

Europol skall enligt bestämmelserna i artikel 24.2 biträda den gemensamma tillsynsmyndigheten genom att tillhandahålla de upplysningar, dokument och lagrade uppgifter som behövs för myndighetens verksamhet.

Myndigheten har fri tillgång till Europols lokaler. Europol skall vidare verkställa myndighetens beslut med anledning av överklaganden enligt artikel 19.7 och 20.4. Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall bestå av högst två medlemmar från varje nationell tillsynsmyndighet. Dessa skall utses på fem år av medlemsstaterna. Tillsynsmyndigheten skall enligt artikel 24.6 regelbundet upprätta en rapport över verksamheten. Denna rapport skall tillsammans med yttrande från Europols styrelse översändas till rådet. Myndigheten tar ställning till om, och i så fall hur, rapporten skall offentliggöras.

6.8 Enskildas tillgång till uppgifter samt begäran om kontrollförfarande

Artikel 19 i Europolkonventionen reglerar bl.a. enskildas rätt att ta del av uppgifter ur Europols register. Envar har rätt att för kontrolländamål antingen själv få tillgång till de uppgifter som Europols register innehåller om denne eller att en kontroll av uppgifternas riktighet och laglighet utförs för dennes räkning. En sådan begäran, som är avgiftsfri, kan enligt artikel 19.1 göras till den nationella Europolheten i vilken medlemsstat som helst. Begäran skall genast överlämnas till Europol för prövning och den sökande skall underrättas härom. Europol skall pröva ansökan inom tre månader från det att den har mottagits av den nationella myndigheten (19.2).

Rätten att ta del av uppgifter eller rätten att få dem kontrollerade skall, som framgår av artikel 19.3, utövas enligt lagen i den medlemsstat i vilken ansökan gjordes. Om lagen där ger den sökande rätt att få tillgång till

uppgifterna, skall utlämnande ändå vägras om detta är nödvändigt för att Europol skall kunna utföra sina arbetsuppgifter, skydda medlemsstaternas säkerhet, skydda allmän ordning, bekämpa brott eller för att skydda utomståendes rättigheter och friheter.

Om den sökande har rätt att ta del av uppgifterna skall enligt artikel 19.4, förutom sekretessgrunderna i 19.3, följande förfarande iakttas; Europol får inte fatta beslut om att lämna ut uppgifter ur informationsregistret om inte den medlemsstat som fört in uppgiften och de medlemsstater som berörs av den, först har fått tillfälle att yttra sig över begäran. Dessa kan då förbjuda att uppgiften lämnas ut. Vilka uppgifter som får lämnas ut och de närmare villkoren för detta bestäms av den medlemsstat som har infört uppgiften (19.4 första stycket 1). Om det är Europol som har infört uppgiften i informationsregistret, skall yttrande inhämtas från berörda medlemsstater och dessa har då möjlighet att förbjuda utlämnande (19.4 första stycket 2). När det gäller uppgifter som förekommer i ett analysregister krävs enighet mellan Europol och de stater som deltar i analysen och den eller de medlemsstater som är berörda av uppgiften för att den skall få lämnas ut (19.4 första stycket 3).

Om utlämnande vägras av en medlemsstat eller Europol, skall Europol underrätta sökanden om att nödvändiga kontroller har vidtagits men utan att därvid röja om sökanden förekommer i registren eller ej (artikel 19.4 andra stycket). Om den sökande enligt de nationella regler som styr förfarandet bara har rätt att få uppgifterna i Europols register kontrollerade, eller om sökanden endast har begärt detta, gäller enligt artikel 19.5 att Europol i nära samarbete med de berörda nationella myndigheterna skall företa en sådan kontroll. Den sökande skall av Europol underrättas om att nödvändiga kontrollåtgärder ha vidtagits men utan att det röjs om sökanden förkommer i registren eller ej.

6.8.1 Överklaganderegler

Enligt artikel 19.6 skall Europol upplysa om att ett beslut om utlämnande eller kontroll som den sökande inte är nöjd med kan överklagas till den gemensamma tillsynsmyndigheten. Den sökande kan också överklaga hos den myndigheten om en begäran om en åtgärd inte har besvarats inom tre månader från det att den har mottagits av den nationella enheten.

Om ett överklagande rör vägran att lämna ut en *uppgift som har införts av en medlemsstat i informationsregistret*, skall den gemensamma tillsynsmyndigheten enligt artikel 19.7 andra stycket tillämpa den statens nationella rätt. Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall samråda med den nationella tillsynsmyndigheten eller behörig domstol i ursprungslandet som skall uttala sig om huruvida en vägran att lämna ut uppgiften har skett i enlighet med de föreskrifter härom som finns i artikel 19.3 och 4 första stycket. I ett sådant fall skall den gemensamma tillsynsmyndighetens beslut

fattas i nära samråd med dessa nationella organ. Beslutet kan i förekommande fall innebära ett förbud mot att uppgifterna lämnas ut.

När ett överklagande rör en vägran att lämna ut *uppgifter som har införts av Europol i informationsregistret eller uppgifter som finns i ett analysregister* skall den gemensamma tillsynsmyndigheten enligt artikel 19.7 tredje stycket höra Europol och medlemsstaterna. I det fall Europol eller någon berörd medlemsstat fortfarande motsätter sig utlämnande av uppgifterna, måste den gemensamma tillsynsmyndigheten, om den vill ändra det ursprungliga beslutet, fatta ett sådant beslut med två tredjedelars majoritet. Om ett sådant beslut inte fattas, skall den gemensamma tillsynsmyndigheten meddela den sökande att nödvändiga kontroller har genomförts men utan att det därvid röjs om sökanden förekommer i registret eller ej.

När ett överklagande rör ett *kontrollförfarande* enligt artikel 19.5 *avseende uppgifter som en medlemsstat har fört in i informationsregistret*, skall den gemensamma tillsynsmyndigheten enligt artikel 19.7 fjärde stycket försäkra sig om att kontrollen har skett på ett korrekt sätt. Detta skall ske i nära samråd med den nationella tillsynsmyndigheten i den stat som har registrerat uppgifterna. Den sökande skall av den gemensamma tillsynsmyndigheten underrättas om att nödvändiga kontroller har vidtagits utan att det röjs om den sökande förekommer i registret eller inte.

När överklagandet rör *kontroll av uppgifter som Europol har fört in i informationsregistret eller innehållet i ett analysregister*, skall den gemensamma tillsynsmyndigheten enligt artikel 19.7 femte stycket försäkra sig om att nödvändiga kontrollåtgärder har vidtagits på ett korrekt sätt av Europol. Om så är fallet skall den sökande därefter underrättas om att nödvändiga kontrollåtgärder har vidtagits utan att det därvid röjs om sökanden förekommer i registret eller inte. Bestämmelserna skall i tillämpliga delar också gälla icke databehandlade uppgifter som Europol har i register (artikel 19.8)⁷⁰.

6.9 Regler om användning av data, sekretess och tystnadsplikt

6.9.1 Regler om användning

Personuppgifter från Europols register och andra uppgifter som härrör från Europol får enligt artikel 17.1 användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter endast för att förebygga eller bekämpa sådan brottslighet som faller inom Europols behörighet eller andra allvarliga former av brottslighet (17.1 första stycket). Användningen av uppgifterna regleras av nationell lagstiftning (17.1 andra stycket). Om uppgiften skall användas för andra

⁷⁰ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 38.

ändamål eller av andra myndigheter än de som avses i artikel 2, måste ursprungsstatens tillstånd först inhämtas (artikel 17.3).

I artikel 17.2 regleras situationen när en uppgift som har lämnats till Europol, oavsett om det är en personuppgift eller inte, är underkastad särskilda restriktioner för användande i det land eller den organisation varifrån den härstammar. Då skall samma restriktioner gälla även i det land till vilket uppgiften har överförts från Europol. Undantag görs för de fall även uppgifter av detta slag måste lämnas till ett oberoende kontrollorgan. I sådana fall skall uppgiften få lämnas dit, men efter samråd med ursprungsstaten och med iakttagande av dess intressen.

Artikel 18 i konventionen reglerar frågan om utlämnande av uppgifter till tredje land och utomstående instanser. För att detta skall komma i fråga krävs att utlämnandet av uppgifterna i det enskilda fallet behövs för att förebygga eller bekämpa brott som ligger inom Europols behörighet, att mottagaren har en tillfredsställande skyddsnivå för uppgifterna och att utlämnandet överensstämmer med de generella regler härom som skall beslutas av rådet (artikel 18.1). Artikel 18.3 innehåller kriterier för att bestämma om ett tredje land eller ett utomstående organ har en tillräcklig skyddsnivå för att tillåta överförande av uppgifter i ett särskilt fall. Om uppgiften överförs till Europol från en medlemsstat, erfordras enligt artikel 18.4 denna stats samtycke för att uppgiften skall få vidarebefordras utanför Europol. Ett sådant samtycke kan lämnas i förväg och kan också vara generellt. Om det har lämnats i förväg, kan det när som helst återkallas (artikel 18.4 första stycket)

Om uppgiften inte härrör från en medlemsstat, är det Europol som beslutar om den skall lämnas ut eller ej. Utlämnande får ske endast om det inte är till men för medlemsstaternas verksamhet enligt Europokonventionen eller deras ordning och säkerhet eller eljest riskerar skada någon medlemsstat (18.4 andra stycket). Europol ansvarar i sådana fall för att utlämnandet är lagligt. Mottagaren skall åta sig att endast använda uppgifterna för de ändamål för vilka de har utlämnats (artikel 18.5). Om uppgiften är sekretessbelagd, krävs för utlämnande också att en överenskommelse om överföring av sekretessen har ingåtts med mottagaren (artikel 18.6). Rådet skall enligt artikel 18.2 anta tillämpningsföreskrifter rörande informationsutbytet med tredje land.

De utomstående instanser som avses i artikel 18 är EU:s institutioner eller organ, organisationer upprättade genom överenskommelser mellan EU:s medlemsstater, internationella organisationer och deras organ, t ex Förenta Nationerna, andra bilateralt eller multilateralt inrättade organisationer samt Interpol⁷¹.

⁷¹ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 35 ff.

Kort efter terrordådet mot World Trade Center i New York den 11 september 2001 skrev president George W. Bush ett brev till EU-kommissionens ordförande Romano Prodi. Det innehöll en lång kravlista på vad EU-länderna borde göra för att hjälpa till i kampen mot terrorism. Ett av kraven var att USA skulle få tillgång till Europols uppgifter om personer som misstänks vara knutna till terrorism⁷².

Genom undertecknandet av ett strategiskt samarbetsavtal mellan USA och Europol den 6 december 2001 gavs USA tillgång till Europols information om enskilda individer som misstänks vara kopplade till terrorism eller annan brottslighet. Tidigare hade USA bara kunnat ta del av så kallad strategisk och teknisk information från Europol, d.v.s. information om brottsmetoder, trender och liknande. Avtalet från år 2001 medger även utbyte av sambandsmän (se nedan). Noteras bör dock att medlemsstaternas polismyndigheter kunde lämna ut information till USA redan före detta avtals ikraftträdande. Den svenska rikskriminalen har t.ex. ett livligt utbyte med FBI. Tidigare under år 2001 skrev Europol samarbetsavtal också med Interpol, Island, Norge, Ungern, Polen, Slovenien och Estland⁷³.

Den 30 augusti 2002 öppnade Europol en sambandscentral i Washington D.C. med två anställda sambandsmän. Deras huvuduppgift är att undersöka, utveckla och säkerställa att kontakter mellan Europol och USA fungerar på bästa möjliga sätt. Sambandsmännen kommer att främja och underlätta informationsutbytet när det gäller insamling och tillhandahållande av information och underrättelser samt vidarebefordra relevanta ändringar i undersökningsmetoder och utvecklingen av den organiserade brottsligheten⁷⁴.

6.9.2 Sekretess och tystnadsplikt

I artikel 31 finns föreskrifter om sekretesskydd för uppgifter inom Europol och för de uppgifter som lämnats från Europol till medlemsstaterna. Medlemsstaterna är enligt artikel 31.1 skyldiga att vidta åtgärder för att säkerställa sekretesskydd för de uppgifter som skall hemlighållas och som har samlats in med stöd av konventionen eller utväxlats genom Europol. För detta ändamål skall tillämpningsregler rörande skydd av hemliga uppgifter beredas i Europol styrelse och därefter antas enhälligt av rådet. Vidare föreskrivs i artikel 31.2 att medlemsstaterna på begäran av Europols direktörer skall vara behjälpliga med att i enlighet med sina nationella regler, säkerhetskontrollera de egna medborgare som kan komma att anförtros säkerhetskänsliga uppgifter i Europol. Den myndighet som enligt nationella regler är behörig att utföra sådan kontroll skall meddela Europol slutsatserna av resultatet av säkerhetskontrollen och dessa slutsatser är bindande för Europol. Medlemsstaterna och Europol får anförtros bara

⁷² Sydsvenska Dagbladet 01-11-28.

⁷³ www.europol.eu.int/home.htm Pressrelease 01-12-11.

⁷⁴ www.europol.eu.int/home.htm Pressrelease 02-08-30.

särskilt kvalificerad och säkerhetskontrollerad personal uppgiften att databehandla uppgifter inom Europol (artikel 31.3).

Artikel 32 reglerar i fyra punkter lojalitetsplikt och tystnadsplikt. Punkt 1 innehåller en bestämmelse om en allmän lojalitetsplikt. Punkt 2 reglerar tystnadsplikt i förhållande till sekretessbelagda uppgifter. Punkt 3 behandlar frågan om uppgiftslämnade till domstol och vittnesplikt och punkt 4 slutligen, ålägger medlemsstaterna att lagföra brott mot tystnadsplikten. För Europols organ, dess ledamöter, de biträdande direktörerna, övriga anställda inom Europol och sambandsmännen, gäller en allmän lojalitetsregel. Den innebär att de skall avhålla sig från handlingar och yttranden som är menliga för Europol eller som kan skada dess verksamhet (artikel 32.1).

Europolkonventionen ålägger de anställda i Europol, sambandsmännen och andra som uttryckligen ålagts detta, tystnadsplikt för hemliga uppgifter som de har fått del av i tjänsten eller på annat sätt hos Europol. Under vissa förhållanden sträcker sig tystnadsplikten så långt som till ett förbud mot att avlägga vittnesmål inför domstol, något som dock, på grund av regelns tekniska konstruktion, inte gäller hos svenska domstolar. Medlemsstaterna har åtagit sig att behandla överträdelse av denna tystnadsplikt som överträdelse av statens interna regler om sekretess och tystnadsplikt och att, om det behövs, införa sådana regler i sina interna rättsordningar som gör detta möjligt. Att en uppgift är sekretessbelagd innebär att tystnadsplikt råder om densamma. Tystnadsplikten gäller enligt 1 kap 6 § sekretesslagen för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och för den som genom anställning eller uppdrag hos myndigheten eller genom tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och då fått del av uppgiften. Brott mot tystnadsplikten medför i princip straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. De regler i sekretesslagen som utgör grunden för den tystnadsplikt som i Sverige gäller för uppgifter som härrör från Europol, omfattas dock alla helt eller delvis av meddelarfriheten. I alla normala fall kommer alltså tystnadsplikten avseende Europolinformation att beröras av just denna meddelarfrihet⁷⁵.

⁷⁵ Promemoria 1997:20 s. 124 f.

7 En förändrad registerlagstiftning

7.1 Bakgrund

I oktober år 1988 inledde Datainspektionen en granskning av Rikspolisstyrelsens personregister. Granskningen syftade till att undersöka om författningsregleringen av polisens rätt att registrera uppgifter om enskilda svarade mot Europarådets rekommendation No. R (87) 15 om användningen av personuppgifter i polissektorn. Rekommendationen innehåller speciella dataskyddsregler för personuppgifter som polisen samlar in, lagrar, använder eller överför med hjälp av automatisk databehandling i syfte att förhindra och bekämpa brott eller upprätthålla allmän ordning. Endast sådana personuppgifter som är nödvändiga för att förhindra en verkliga fara eller bekämpa ett visst brott får samlas in, om inte den nationella lagstiftningen tillåter ett mer omfattande uppgiftssamlade. 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 och personliga värderingar. Datainspektionen fick intrycket av att Rikspolisstyrelsens verksamhet med registren präglades av en strävan att undvika otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Samtidigt noterades dock att författningsregleringen av polisens rätt att registrera uppgifter om enskilda personer var bristfällig mot bakgrund av Europarådets rekommendationen. Dessa brister avsåg bl.a. vissa frågor rörande utlämnande av uppgifter från registren samt sammanblandningen av belastnings- och misstankeuppgifter i person- och belastningsregistret⁷⁶.

I mars år 1995 lade regeringen fram proposition 1994/95:144 innehållande förslag till riktlinjer för uppbyggande av en ny struktur avseende de brottsregister som fördes hos Rikspolisstyrelsen⁷⁷. I propositionen uttalade regeringen att den gällande kriminal- och polisregisterlagstiftningen som fick sin huvudsakliga utformning på 60-talet, inte minst med hänsyn till den tekniska utvecklingen, framstod som föråldrad. Som exempel nämndes att person- och belastningsregistret, som var ett enda register som fördes med hjälp av automatisk databehandling, styrdes av två olika lagar som dessutom utgick från att registret styrdes manuellt. Regeringen framhöll att lagstiftningen också hade inslag som kunde uppfattas som brister i skyddet av den personliga integriteten. Regeringen anförde att detta särskilt gällde kravet på att uppgifter bör hållas åtskilda efter graden på riktighet och

⁷⁶ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 59 f.

⁷⁷ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 49 f.

tillförlitlighet och hänvisade till Datainspektionens ovan nämnda uttalande rörande Europarådsrekommendationen.

Som exempel på att bekräftade och obekräftade uppgifter antecknades i samma register angavs i propositionen att uppgifter om såväl utdömda påföljder som brottsmisstankar antecknades i person- och belastningsregistret. Utgångspunkten för förslagen i regeringens proposition var ett nytt belastningsregister med sådana uppgifter om påföljder m.m. som tidigare antecknades i person- och belastningsregistret och i körkortsregistrets belastningsdel samt ett nytt misstankeregistret med uppgifter bl.a. om skäliga misstänkta personer⁷⁸.

Den 30 mars år 1995 tillkallades en särskild utredare med uppdrag dels att utarbeta förslag till en rättslig reglering av de i ovan nämnda proposition föreslagna belastnings- respektive misstankeregistret och dels att överväga vilka ändringar som behövdes i polisregisterlagen (1965:94). I uppdraget ingick också att utarbeta förslag till en rättslig reglering av polisunderrättelseregister och DNA-register. Uppdraget omfattade ursprungligen inte Säkerhetspolisen, men detta ändrades genom ett tilläggsdirektiv av den 14 mars 1996 i vilket regeringen föreskrev att denna inskränkning inte längre skulle gälla. Utredningen tog namnet Registerutredningen. I mars år 1996 överlämnade utredningen delbetänkandet *Kriminalunderrättelseregister – DNA-register* (SOU 1996:35). Förslagen i delbetänkandet utformades mot bakgrund av den då gällande datalagen (1973:289). I april 1997 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande *Polisens register* (SOU 1997:65). Detta slutbetänkande byggde, till skillnad från delbetänkandet, på den av Datalagskommittén föreslagna personuppgiftslagen som skulle komma att ersätta datalagen⁷⁹.

Konkreta förslag till en lag om belastningsregister och en lag om misstankeregister framlades i proposition 1997/98:97. Propositionen innehöll även förslag till en ny polisdatalag som skulle ersätta polisregisterlagen (1965:94) samt vissa följdändringar i förhållande till den av regeringen föreslagna personuppgiftslagen⁸⁰.

7.2 EG-direktivet om persondataskydd

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog den 24 oktober år 1995 ett direktiv (95/46/EG) om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Direktivet har genomförts i Sverige genom personuppgiftslagen (1998:204). Under arbetet med att färdigställa EG-direktivet aktualiserades frågan om direktivets förenlighet med den svenska offentlighetsprincipen. I propositionen till personuppgiftslagen (proposition 1997/98:44) anfördes att regeringen i förhandlingarna om EG-direktivet hade agerat hårt för att få till

⁷⁸ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

⁷⁹ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 49 f.

⁸⁰ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 1.

stånd sådana lösningar att direktivet inte stod i motsättning till offentlighetsprincipen. Regeringen ansåg att de svenska ansträngningarna hade varit framgångsrika. Enligt regeringen fanns i det antagna direktivet inte någon bestämmelse som inte gick att förena med den svenska offentlighetsprincipen. Riksdagen delade regeringens uppfattning. Vid riksdagsbehandlingen framhöll dock konstitutionsutskottet att det enligt EG:s rättsordning är EG-domstolen som är exklusivt behörig att göra auktoritativa uttalande om innebörden av EG:s rättsregler. Först genom EG-domstolens prövning kan man veta hur direktivet egentligen skall tolkas och tillämpas⁸¹.

7.3 Personuppgiftslagen (1998:204)

Personuppgiftslagen, som ersatte datalagen (1973:289), trädde i kraft den 24 oktober 1998 och genomförde Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Personuppgiftslagen har en generell räckvidd. Det innebär att den omfattar även sådan verksamhet som faller utanför EG-rätten. Särbestämmelser som behövs på olika områden regleras i särskilda registerförfattningar. Personuppgiftslagen gäller inte bara register, utan all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Den omfattar även manuell behandling av personuppgifter om dessa ingår i eller avses ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter är tillåten endast i de fall och på de villkor som anges i lagen. I andra fall skall behandling av personuppgifter ej få förekomma. Något tillståndsförfarande för behandling av personuppgifter krävs ej⁸².

Om en behandling av personuppgifter är tillåten enligt personuppgiftslagen, skall behandlingen anmälas till en tillsynsmyndighet. Har den som är ansvarig för en behandling inrättat ett persondataombud, skall behandlingen i stället anmälas till denne. Den som är personuppgiftsansvarig skall se till att behandlingen sker korrekt och i enlighet med god sed. Eventuella brister och missförhållanden skall anmälas till tillsynsmyndigheten som i första hand skall försöka åstadkomma rättelse genom påpekanden och liknande förfaranden. Om det inte går eller om det är riskfyllt att vänta kan tillsynsmyndigheten vid vite förbjuda en behandling. Den personuppgiftsansvarige skall vidare vara skyldig att rätta, blockera eller utplåna felaktiga uppgifter m.m. och underrätta de som har fått ta del av sådana uppgifter om det rätta förhållandet. Personuppgiftslagen innehåller också bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldighet att informera de registrerade om behandling som rör honom eller henne. Sådan

⁸¹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 80 ff.

⁸² Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

information skall dels lämnas självmant av den persondataansvarige, dels med anledning av den registrerades begäran⁸³.

Vissa grundläggande krav ställs på behandling av personuppgifter. Som ovan nämnts skall de behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Uppgifter får samlas in endast för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får sedan inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ursprungliga. Behandling av personuppgifter för historiska, vetenskapliga eller statistiska ändamål skall dock aldrig anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen. De personuppgifter som behandlas skall vidare vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet. Fler uppgifter än som är nödvändiga med hänsyn till ändamålet skall inte få behandlas. Vidare skall personuppgifter som behandlas vara riktiga och aktuella. Personuppgifter skall inte heller få bevaras under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. För historiska, vetenskapliga eller statistiska ändamål skall dock personuppgifter få bevaras under en längre tid⁸⁴.

Behandling av särskilt känsliga uppgifter skall i princip vara förbjudet. Från förbudet finns dock flera undantag som är uppräknade i lagen. Känsliga uppgifter får t.ex. under vissa förutsättningar behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål och för forsknings- och statistikändamål. Med känsliga uppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Enligt huvudregeln är det ej tillåtet att behandla sådana uppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Det skall vara förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall dock få meddela föreskrifter om undantag från förbudet⁸⁵.

I princip skall det vara förbjudet att föra över personuppgifter till länder utanför EU. Även från detta förbud finns dock flera undantag. Det viktigaste av dessa är att det skall vara tillåtet att överföra uppgifter till de länder som har anslutit till Europarådets dataskyddskonvention⁸⁶.

7.3.1 Sekretess till skydd för personuppgifter

I 7 kap. 16 § sekretesslagen finns en särskild sekretessbestämmelse som tar sikte på skyddet för personuppgifter. Bestämmelsen kom ursprungligen till i samband med att datalagen (1973:289) trädde i kraft, d.v.s. i mitten av 1970-

⁸³ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

⁸⁴ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

⁸⁵ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

⁸⁶ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 55 ff.

talet. Enligt sin tidigare lydelse innebar bestämmelsen att en myndighet inte skulle lämna ut en personuppgift som ingick i sådant personregister som avsågs i datalagen, om det fanns anledning att anta att uppgiften skulle användas för automatisk databehandling i strid med datalagen. Motivet bakom bestämmelsen var bl.a. att skapa kontroll över möjligheterna att genom inhämtande av personuppgifter från befintliga dataregister bygga upp nya register för andra ändamål än de ursprungliga registren⁸⁷.

I och med att personuppgiftslagen trädde i kraft upphörde datalagen att gälla. Vid samma tidpunkt fick därför 7 kap. 16 § sekretesslagen en ändrad lydelse. Enligt den nya lydelsen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Det kan konstateras att ”den nya” 7 kap. 16 § sekretesslagen har fått ett vidare tillämpningsområde jämfört med sin tidigare lydelse i framför allt två avseenden.

För det första är bestämmelsen tillämplig vid alla utlämnanden från en myndighet som innefattar personuppgifter, oavsett varifrån i myndighetens informationstillgångar som uppgiften hämtats. Tidigare var bestämmelsen bara tillämplig då utlämnanden gjordes av personuppgifter som ingick i sådant personregister hos en myndighet som avsågs i datalagen.

För det andra har bestämmelsen fått ett vidare tillämpningsområde eftersom det nu skall bedömas om ett utlämnande kan antas medföra att personuppgifter behandlas i strid med personuppgiftslagen. Som tidigare nämnts omfattar denna lag all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter i personregister. Tidigare blev en prövning enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen således bara aktuell om det var sökanden som skulle utföra en sådan behandling⁸⁸.

I vilken form ett utlämnande av personuppgifter görs har varken i tidigare eller nuvarande lydelse av 7 kap. 16 § sekretesslagen tillmätts någon avgörande betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Den är, och har alltså alltid varit, tillämplig oavsett om utlämnandet görs genom att en pappershandling eller ett datamedium lämnas ut eller om personuppgifter lämnas ut i någon annan form. Det är sökandens tänkta behandling av uppgifterna som är, och har varit, av avgörande betydelse. Det skall dock noteras att en prövning enligt bestämmelsen numera aktualiseras redan genom att en sökande får ut personuppgifter från en myndighet på t.ex. en diskett. Kriteriet för att den sökande skall utföra en helt eller delvis automatiserad behandling är ju därmed uppfyllt⁸⁹.

Ytterligare en omständighet som bör påpekas i fråga om 7 kap. 16 § sekretesslagen är att inskränkningen i myndigheternas möjlighet att lämna ut personuppgifter följer av denna bestämmelse och inte av bestämmelserna i personuppgiftslagen. De bestämmelser i personuppgiftslagen som reglerar

⁸⁷ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 190 ff.

⁸⁸ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 190 ff.

⁸⁹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 190 ff.

utlämnande av personuppgifter, i första hand 9 och 10 §§, gäller alltså enbart för enskilda personuppgiftsansvariga. För myndigheternas del har bestämmelserna i EG:s dataskyddsdirektiv i denna del genomförts genom 7 kap. 16 § sekretesslagen. Bestämmelsen i 7 kap. 16 § sekretesslagen torde vidare innebära att det inte skall prövas om ett utlämnande av personuppgifter i sig, d.v.s. om den behandling av personuppgifter som en myndighets utlämnande innebär, kan antas stå i strid med personuppgiftslagen. Det som skall prövas är om sökandens behandling av begärda personuppgifter kan antas stå i strid med denna lag. Detta var också innebörden av 7 kap. 16 § sekretesslagen enligt dess äldre lydelse⁹⁰.

Den nämnda innebörden av 7 kap. 16 § sekretesslagen har betydelse i ytterligare ett avseende. I dess äldre lydelse innehöll 7 kap. 16 § sekretesslagen ett andra stycke, som föreskrev sekretess om det kunde antas att utlämnade uppgifter skulle användas för automatisk databehandling i utlandet. Någon motsvarighet till detta stycke ansågs emellertid inte behövligt när 7 kap. 16 § fick sin nuvarande lydelse. Redan första stycket i paragrafen medför att sekretess gäller om ett utlämnande av personuppgifter till tredje land skulle stå i strid med 33-35 §§ personuppgiftslagen. Eftersom det torde vara enbart sökandens behandling av personuppgifter som skall prövas enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen blir bestämmelsen dock i inte tillämplig vid utlämnanden av personuppgifter till utlandet, d.v.s. till en sökande för vilken personuppgiftslagen i allmänhet inte gäller. Någon sekretess enligt denna bestämmelse kan således inte åberopas i ett sådant fall. I stället får myndigheten ta ställning till om utlämnandet kan anses som en för myndigheten tillåten behandling i enlighet med bestämmelserna i personuppgiftslagen. Någon sekretess enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen kan alltså i allmänhet inte längre åberopas vid utlämnanden av personuppgifter till utlandet. Däremot kan självklart någon annan sekretessbestämmelse vara tillämplig för uppgifterna i fråga vid utlämnanden till utlandet⁹¹.

7.4 Polisdatalagen (1998:622)

Polisdatalagen trädde i kraft den 1 april år 1999 genom SFS 1999:176 och ersatte då polisregisterlagen. Polisdatalagen bygger på personuppgiftslagen och innehåller endast de särbestämmelser som är nödvändiga för polisens verksamhet. Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens verksamhet för att

- 1 förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten,
- 2 övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när något sådant har inträffat eller
- 3 bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal⁹².

⁹⁰ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 190 ff.

⁹¹ Statens offentliga utredningar 2001:3 s. 190 ff.

⁹² Regeringens proposition 1997/98:97 s. 97 f.

Datalagen begränsade polisens möjligheter att effektivisera arbetet genom datorstöd. Polisen hade med den gamla lagstiftningen inte möjlighet att använda sig av befintlig datateknik för att sammanställa personuppgifter som kom fram inom ramen för en utredning, om inte Datainspektionen lämnat tillstånd till det. En sådan sammanställning utgjorde nämligen ett personregister enligt datalagen och krävde tillstånd från Datainspektionen. Förutsättningarna för att använda datorstöd har utökats väsentligt genom personuppgiftslagen. Som ovan nämnts innebär denna lag att polisen kan behandla uppgifter helt eller delvis automatiserat om det är nödvändigt för att uppgifter av allmänt intresse skall kunna utföras eller för att arbetsuppgifter i samband med myndighetsutövning skall kunna utövas⁹³.

Polisen kan undantagsvis ha ett befogat intresse av att i en utredning eller i en särskild undersökning i underrättelseverksamhet kunna anteckna sådana känsliga uppgifter som anges i personuppgiftslagen och Europarådets rekommendation om användningen av personuppgifter i polissektorn (se ovan). Om andra uppgifter gör att det finns anledning att behandla uppgifter om en person får polisen därför behandla också sådana känsliga uppgifter. I enlighet med Europarådets rekommendation bör det dock förutsätta att behandlingen är oundgängligen nödvändig.⁹⁴

Personuppgiftslagen innebär att polisen får möjlighet till automatiserad behandling av uppgifter om fingeravtryck, signalement och kännetecken. Ur integritetssynpunkt finns det dock skäl att begränsa användningen av sådana uppgifter. Polisdatalagen innehåller bestämmelser som anger under vilka förutsättningar uppgifter om fingeravtryck, signalement och särskilda kännetecken får behandlas i syfte att underlätta identifiering av personer i samband med brott. Rikspolisstyrelsen är den enda myndighet som får behandla sådana uppgifter i automatiserade förundersökningar och särskilda undersökningar.

Fingeravtrycks- och signalementsregistret innehåller i huvudsak uppgifter om den som är misstänkt eller dömd för brott. Det är därför naturligt att införa gallringsregler som motsvarar vad som gäller för misstänkta och dömda personer. Utgångspunkten är att uppgifter om en person skall gallras när förundersökningen läggs ned utan att åtal väckts eller om åtal läggs ned eller den misstänkte frigges. Dock skall i vissa fall uppgifter om att en person är misstänkt för brott få behandlas automatiserat även om åtal inte har väckts. Under samma förutsättningar får uppgifter om en misstänkt person sparas i ett fingeravtrycks- eller signalementsregister så länge personen är registrerad i det allmänna belastningsregistret⁹⁵.

Beträffande rättelse av felaktiga uppgifter och skadestånd hänvisar polisdatalagen till personuppgiftslagens bestämmelser⁹⁶.

⁹³ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 99.

⁹⁴ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 99.

⁹⁵ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 110 ff.

⁹⁶ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 108.

7.5 Lag (1998:620) om belastningsregister

Genom införandet av lag (1998:620) om belastningsregister upphörde lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister samt lagen (1965:94) om polisregister m.m. att gälla. Lagen trädde i kraft den 1 januari år 2000 genom SFS 1999:1133. Enligt 1 § lagen om belastningsregister skall Rikspolisstyrelsen med hjälp av automatiserad behandling föra ett belastningsregister. Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i registret. Personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse av felaktiga uppgifter och om skadestånd skall gälla för behandling av uppgifter i belastningsregistret. En hänvisning till personuppgiftslagens regler återfinns i 20 §.

Ändamålet med registret är enligt 2 § att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

- 1 polis- och tullmyndigheter för att förebygga, upptäcka och utreda brott,
- 2 åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,
- 3 allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd och
- 4 polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i denna verksamhet.

Enligt 3 § skall registret innehålla uppgifter om den som

- 1 genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott,
- 2 har ålagts förvandlingsstraff för böter,
- 3 med tillämpning av 30 kap. 6 § brottsbalken har förklarats fri från påföljd,
- 4 på grund av åklagares beslut enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken, 9 eller 17 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller 46 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte har åtalats för brott,
- 5 skall utlämnas enligt lagen (1957:668) om utlämning för brott eller enligt lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge eller
- 6 har meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud.

Även sådana domar och beslut som meddelats i utlandet skall föras in i registret om uppgiften motsvarar vad som sägs i 3 § och 1. kommer från en myndighet i en stat som tillhör Interpol, från denna organisation eller från Europol och avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige eller 2. lämnas från en stat enligt en överenskommelse mellan Sverige och den staten (4 §).

I lagen har en behovs- och proportionalitetsprincip intagits i 7 § som innebär att en myndighet som begär uppgifter ur registret noga skall pröva behovet

av information. En begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får göras endast om skälet till det uppväger det intrång eller men i övrigt det innebär för den som berörs. Regeringen har tidigare framhållit att det av hänsyn till den dömdes möjlighet till rehabilitering är viktigt att uppgifter om hans eller hennes brottslighet inte kommer fram i fall då det inte är oundgängligen nödvändigt. En enskild medborgare har dock alltid rätt att del av allmänna handlingar i den mån dessa inte är sekretessbelagda. Behovs- och proportionalitetsprincipen gäller därför endast för myndigheter⁹⁷.

Enligt 12 § 1 stycket skall uppgifter ur belastningsregistret lämnas till domstol eller polis- och åklagarmyndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge om det begärs för utredning i brottmål. Stadgandet överensstämmer med äldre lagstiftning. Nytt är däremot andra stycket i samma paragraf som föreskriver att uppgifter på begäran skall få lämnas till domstol eller polis- eller åklagarmyndighet i en stat som är ansluten till Interpol eller av denna organisation om det behövs för att myndigheten eller organisationen skall kunna förebygga, upptäcka, utreda eller beivra brott eller ett utlänningsärende. Tidigare fick uppgifter i motsvarande situation endast lämnas ut om det behövdes för utredning av brott. Även uppgifter av betydelse för underrättelseverksamhet får lämnas ut.

Enligt 11 § får uppgifter vidare lämnas till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt. Detta motsvarar vad som gäller sedan den 1 januari 1998 efter den ändring som gjordes i samband med att riksdagen godkände Sveriges tillträde till Europol⁹⁸.

Uppgifter ur polisens belastningsregister har alltid ansetts extra känsliga, främst ur integritetssynpunkt. Den absoluta sekretess som idag gäller för uppgifter i polis- och kriminalregister har främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skall försvåras. Det är angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte sprids mer än vad som är absolut nödvändigt och det anses därför ligga i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret. Förutom den registrerade själv är det främst myndigheterna inom rättsväsendet som har ett berättigat intresse av att få ta del av uppgifter i registret⁹⁹.

7.6 Lag (1998:621) om misstankeregister

Som antytts i det föregående är lagen om misstankeregister ett resultat av samma lagstiftningsarbete som den ovan nämnda lagen om belastningsregister. Således trädde också lagen om misstankeregister i kraft den 1 januari år 2000 genom SFS 1999:1133. Som framgår av lagens namn är här fråga om ett register innehållande uppgifter om personer som är

⁹⁷ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 83.

⁹⁸ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 87.

⁹⁹ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 63.

skäligen misstänkta för brott. Någon kriminell handling har ännu ej företagits. Likt lagen om belastningsregister är det Rikspolisstyrelsen som är ansvarig för behandlingen av personuppgifter och som för registret med hjälp av automatisk behandling (1 §).

Enligt 2 § skall misstankeregistret föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos

- 1 polis- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person
- 2 åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal och
- 3 polismyndigheter och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndprövning eller annan prövning som anges i författning.

Registret får användas också för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i dennes verksamhet.

I 3 § stadgas att misstankeregistret skall innehålla uppgifter om den som har fyllt femton år och som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkt för

- 1 brott mot brottsbalken,
- 2 annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet eller
- 3 sådant utomlands begånget brott som enligt svensk lag motsvarar brott enligt 1 eller 2, under förutsättning att frågan om lagföring för brottet skall avgöras i Sverige.

Registret skall även innehålla uppgifter om den mot vilken allmän åklagare har inlett utredning i mål om förvandling av böter och om den som har begärts utlämnad för brott.

Uppgifter om att en person anses misstänkt för brott trots att förundersökningen mot honom eller henne lagts ned får ingå i en automatiserad behandling endast under förutsättning att vederbörande 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 ogillats skall uppgifter om personen i fråga inte få behandlas annat än under speciella omständigheter¹⁰⁰.

Som ovan nämnts är huvudregeln beträffande uppgifter i belastningsregistret att en enskild har rätt att på begäran skriftligen ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. När det gäller misstankeregistret medges enskilda ej sådan tillgång. Enda möjligheten för enskilda att överhuvud få ut uppgifter ur misstankeregistret är, enligt 8 §, om begäran avser uppgift om annan enskild och 1. denna uppgift behövs för att pröva fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrade av brott och det rör ett sådant visst typ av fall för vilket regeringen föreskrivet att uppgifterna får lämnas ut eller 2. den enskilde styrker att hans eller hennes rätt är beroende av uppgifter ur

¹⁰⁰ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 102.

registret om en annan enskild och regeringen medger att uppgifterna får lämnas ut.

Beträffande utlämnande av uppgifter till utländska myndigheter är regleringen enligt lagen om misstankeregister identisk med den om belastningsregister förutom på en punkt. Motsvarighet saknas till 12 § 1 stycket lagen om belastningsregister, d.v.s. att uppgifter ur registret skall lämnas till domstol eller polis- eller åklagarmyndighet i Danmark, Finland, Island eller Norge om det begärs för utredning i brottmål.

Utlämning av uppgifter om skäligen misstänkta till Europol sker enligt 9 § (se 11 § lag om belastningsregister ovan).

Liksom i lagen om belastningsregister återfinns en proportionalitets- och behovsprincip i lagen om misstankeregister. 6 § stadgar att en myndighet som har rätt att få ut uppgifter ur registret i varje särskilt fall skall pröva behovet av information noggrant. En begäran om att få ta del av uppgifter får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs. Vad avser frågor om rättelse och skadestånd hänvisas i 15 § till bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

7.7 Kriminalunderrättelseverksamhet

Med kriminalunderrättelseverksamhet avses sådan polisverksamhet som består i att samla in och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet omfattas dock ej av denna definition. Genom polisdatalagen har polisen fått möjlighet att under vissa förutsättningar i kriminalunderrättelseverksamhet utföra automatiserad behandling av personuppgifter i särskilda undersökningar och för datoriserade kriminalunderrättelseregister. Automatiserad behandling av personuppgifter i särskilda undersökningar eller kriminalunderrättelseregister får förekomma endast vid kriminalunderrättelseverksamhet som avser misstanke om allvarlig brottslighet. Med allvarlig brottslighet avses brottslighet för vilken det är föreskrivet fängelse i två år eller mer¹⁰¹.

Genom proposition 1997/98:97 inrättades ett kriminalunderrättelseregister. Detta register innehåller uppgifter om personer på underrättelsestadiet, d.v.s. innan det finns någon skäligen misstanke om ett konkret brott. De uppgifter som får antecknas i ett sådant register är naturligtvis integritetskänsliga för den enskilde. Med hänsyn till den enskildes personliga integritet är det därför självklart att uppgifterna bör omgärdas av ett starkt sekretesskydd. Från den enskildes sida finns det ett stort intresse av att kunna kontrollera att uppgifter om honom eller henne inte registreras på ett otillbörligt sätt. För att allmänheten skall ha förtroende för den underrättelseverksamhet som

¹⁰¹ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 116 ff.

bedrivs av såväl den öppna polisen som av Säkerhetspolisen är det viktigt att det dessutom finns tillräckliga möjligheter för allmänheten till insyn i och kontroll av de register som förs¹⁰².

Till skillnad mot vad som gäller belastningsregistret kan en absolut sekretess inte motiveras med att det inte finns någon utomstående som har berättigat intresse till insyn i registret. Därför finns det inte tillräckligt starka skäl att uppgifter i kriminalunderrättsregister skall vara belagda med absolut sekretess. Samma resonemang kan föras avseende Säkerhetspolisens register och därför råder ej heller absolut sekretess i dessa. Säkerhetspolisens uppgifter bör därför inte undanhållas allmänhetens insyn mer än vad som är nödvändigt, t.ex. med hänsyn till rikets säkerhet, förebyggande eller beivrande av brott och enskilda personliga förhållanden.

Inte heller när det gäller de nyligen inrättade DNA-registret, misstankeregistret eller fingeravtrycks- och signalementsregistret råder absolut sekretess. För DNA-registret är det särskilt viktigt att tillräcklig möjlighet till insyn finns för att garantera att analysresultat som ger upplysningar om den registrerades egenskaper inte registreras¹⁰³.

Misstankeregistret och fingeravtrycks- och signalementsregistret innehåller uppgifter om misstankar, d.v.s. innan det konstaterats att ett brott har begåtts. Det kan därför finnas ett motsvarande intresse av offentlighet för uppgifterna som när det gäller underrättsregister. Med hänsyn till att uppgifter i dessa register är mycket känsliga ur integritetssynpunkt skyddas de dock av ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att de får lämnas ut endast om det står klart att det inte medför någon skada för den enskilde eller någon honom eller henne närstående. För andra register än belastningsregistret gäller alltså ej absolut sekretess utan ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att reglerna i 14 kap sekretesslagen blir tillämpliga på dessa övriga register. Det innebär att den enskilde själv får rätt att ta del av de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne om det står klart att det kan ske utan skada för utredningen och det inte heller finns någon annan sekretessgrund¹⁰⁴.

7.8 Förundersökningssekretess

I 5 kap. 1 § sekretesslagen finns regler om sekretess m.m. med hänsyn främst till intresset att förebygga, uppdaga eller beivra brott, den s.k. förundersökningssekretessen. Bestämmelserna gäller för bl.a. uppgifter i polisregister. En förutsättning för att sekretess skall gälla är att det kan antas att syfte med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas, om uppgiften röjs. Sekretessen gäller i första hand hos åklagar-, polis- och tullmyndigheterna. Eftersom sekretessen gäller för uppgift som ”hänför sig till” brottsförebyggande eller brottsbeivrande

¹⁰² Regeringens proposition 1997/98:97 s. 63.

¹⁰³ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 63.

¹⁰⁴ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 63.

verksamhet, följer sekretessen med uppgiften om den lämnas vidare till en annan myndighet. Även en myndighet som i annan verksamhet biträder åklagare eller polis i brottsbekämpande verksamhet är underkastad sekretess till skydd för spaning och utredning¹⁰⁵.

Bestämmelserna i 5 kap. 1 § sekretesslagen är till för att skydda det allmännas brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet. I 9 kap. 17 § sekretesslagen finns korresponderande regler till skydd för enskildas personliga integritet när det gäller uppgifter i bl.a. polisregister. Enligt 7 kap 17 § sekretesslagen gäller vidare sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i detta register. Sekretessen enligt denna bestämmelse är absolut, d.v.s. något skaderekvisit ställs inte upp som villkor för sekretessen. Uppgifter från belastningsregistret får lämnas ut endast under förutsättningar som anges i lagen om belastningsregister och säkerhetskylldlagen (1996:627) samt förordningar som har stöd i dessa lagar. Reglerna i 14 kap sekretesslagen om vissa begränsningar i sekretessen och om förbehåll är inte tillämpliga på uppgifter som omfattas av denna bestämmelse¹⁰⁶.

Bestämmelser om absolut sekretess är ovanliga. Det förekommer i princip bara såvitt avser uppgifter i polisregister och i vissa andra brottsregister samt i skatteregister. Den huvudsakliga anledningen till den begränsning som föreskrivs beträffande polisregister är att dessa register även innehåller uppgifter av betydelse för brottspaning. Den begränsning som gäller är framför allt att det i utdrag till den enskilde inte skall tas med uppgift om misstanke för brott, om inte åtal har väckts för brottet. Vidare gäller att bötesbrott redovisa endast i begränsad omfattning. Utdrag ur polisregister får endast meddelas till den registrerade under förutsättning att han eller hon behöver utdraget för att ta tillvara sin rätt i främmande stat, få tillstånd att inresa, bosätta sig eller arbeta i främmande stat, pröva fråga om anställning i verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott och regeringen i förordning medgivit att utdrag eller upplysning lämnas för sådant ändamål eller i annat fall om den enskilde styrker att hans eller hennes rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysning lämnas¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Promemoria 1997:20 s. 121 ff.

¹⁰⁶ Promemoria 1997:20 s. 121 ff.

¹⁰⁷ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 59.

8 Analys

8.1 Inledning

Som nämndes inledningsvis är syftet med denna uppsats att undersöka om, och i så fall hur, dels det skydd för den enskilde som offentlighetsprincipen uppställer genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet och dels det integritetsskydd det absoluta förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen utgör, har påverkats och förändrats, direkt eller indirekt, till följd av Sveriges tillträde till Europakonventionen. För att uppnå detta syfte innehåller analysen två olika avsnitt som tillsammans omfattar och redogör för de frågeställningar som angavs i 1.2 ovan. Analysen avslutas med ett särskilt avsnitt i vilket en diskussionen kring Europols framtida roll förs.

8.2 Europakonventionen och offentlighetsprincipen

Den för oss självklara och hävdvunna principen om allmänna handlingars offentlighet har inte någon motsvarighet i gemenskapsrätten. Där är utgångspunkten tvärtom att institutioners handlingar inte utan ett särskilt ställningstagande är tillgängliga för allmänheten. Ett särskilt problem är vidare att beslutsfattandet inom EU alltjämt i stor utsträckning sker som om det var fråga om diplomatiska ärenden som kräver förtrolighet. Samarbetets art är emellertid sådant att det snarare är fråga om en överstatlig institutions normgivning för enskilda medborgare och företag varför dessa av demokratiska skäl bör ha insyn i beslutsprocessen¹⁰⁸.

Som tidigare nämnts återfinns i artikel 19 i Europakonventionen föreskrifter som reglerar den enskildes rätt att få ta del av uppgifter om sig själv i registren. Detta var under förhandlingarna en svår fråga att uppnå enighet om, eftersom de nationella lagstiftningarna i medlemsstaterna skiljer sig åt ganska väsentligt. Regleringen i artikel 19 är därför resultatet av en politisk kompromiss som bygger på inte mindre än tre olika motsatspar av kolliderande intressen eller regelverk.

Det första är om kontrollen av innehållet i ett dataregister skall utövas genom att den enskilde ges en rätt till direkt tillgång till registerinnehållet (direkt kontroll) eller om den enskilde istället skall kunna påkalla att ett oberoende organ kontrollerar om uppgifterna är korrekta och införda i registret med iakttagande av de regler som gäller på området (indirekt kontroll). Det andra motsatsparet är om den kontrollmodell som tillämpas av Europol huvudsakligen skall följa nationell rätt eller regleras av konventionen. Det tredje motsatsparet utgörs av om den gemensamma

¹⁰⁸ Regeringens proposition 1993/94:114 s. 41.

övervakningsmyndigheten skall kunna överpröva nationella myndigheters beslut eller inte.

När dessa skilda synsätt skall appliceras på Europol har resultatet blivit att förhållandena regleras på inte mindre än sex olika sätt beroende på varifrån en uppgift härstammat och till vilket register den förts samt med huvudsaklig tillämning av två parallella förfaranden beroende på om den nationella rätten i ett visst fall föreskriver direkt eller indirekt kontroll Artikel 19 tillhandahåller därmed i princip tolv olika förfaranden, av vilka emellertid några sammanfaller, så att de i praktiken innebär åtta olika förfaranden¹⁰⁹.

I alla dessa situationer har berörda medlemsstater vetorätt. En vägran att lämna ut en begärd uppgift skall dock, vare sig beslutet i realiteten har fattats av en medlemsstat eller av Europol, alltid vara hänförlig till någon av de sekretessgrunder som finns angivna i artikel 19.3, nämligen att Europol vederbörligen skall kunna utföra sina arbetsuppgifter, skydda medlemsstaternas säkerhet och allmän ordning eller för att bekämpa brott samt att skydda utomståendes rättigheter och friheter. Dessa sekretessgrunder är mycket vida och vaga till sin struktur, särskilt grunden om att Europol skall kunna utföra sin arbetsuppgifter i vederbörlig ordning. Det finns således ett stort utrymme för godtyckliga bedömningar avseende sekretessens omfattning.

Det faktum att åtta olika förfaranden reglerar frågan om utlämnande av uppgifter ur Europols register medför att regleringen blir mycket otydlig och svåröverskådlig. Vidare torde medlemsstaternas vetorätt innebära att uppgifter i praktiken sällan kommer att lämnas ut. Läger man här också till den vetorätt som tillerkänts Europol anser jag att möjligheten för den enskilde individen att få ut uppgifter om sig själv ur registren är näst intill obefintlig. Säkerligen är det i de flesta fall så att åtminstone en av medlemsstaterna motsätter sig ett utlämnande av uppgifter. Skulle så ej vara fallet kan dock som nämnts Europol ensamt stoppa ett utlämnande. Intressant är att Europol är bundet av medlemsstaternas veto men ej av deras samtycke. Man kan fråga sig varför Europol ensamt skall ha möjlighet att vägra ett utlämnande i de fall medlemsstaterna samtycker till förfarandet. Denna fråga är särskilt berättigad med tanke på att Europols huvudsakliga uppgift anges vara att verka som ett forum för informationsutbyte.

Av 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen framgår att rätten att ta del av allmänna handlingar syftar till att rent allmänt främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Härigenom markeras att handlingsoffentligheten utgör en del av den medborgerliga yttrande- och informationsfriheten och därmed en av betingelserna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Genom att regleringen av utlämnandefrågan i Europolkonventionen är så svåröverskådlig som nyss sagts anser jag att Europolkonventionen utgör ett hot mot den fria demokratiska åsiktsbildningen. I detta sammanhang är det

¹⁰⁹ Regeringens proposition 1996/97:164 s. 39.

kanske inte just den enskilde individen som åsyftas utan den fria pressens möjlighet att ta del av sådana handlingar som kan utgöra underlag för en i dagspressen kritisk redogörelse och analys. En av anledningarna till avsaknad av en kritisk debatt torde med största sannolikhet vara just det faktum att det är mycket svårt att få till stånd ett utlämnandeförfarande.

Ett visst specifikt systems trovärdighet och legitimitet är avhängigt av den enskilde individens tilltro till och acceptans av systemet i fråga. En system som däremot är svåröverskådligt och ljusskyggt och i enlighet härmed svårt att överblick och kontrollera möts med misstro och ogillande. En grundläggande förutsättning för existensen av ett sådant ogillande är dock allmänhetens vetskap och kännedom om systemet. I och med att den fria pressens möjlighet att ta del av viktiga handlingar har beskrivits är många människor omedvetna om den verksamhet som pågår inom ramen för Europol. Bristande kännedom medför avsaknad av kritik. Om detta varit ett av syftena bakom regleringen av utlämnandefrågan låter jag vara osagt. Dock är det otvivelaktigt så att den debatt som trots allt förekommer inte på långa vägar innehar den styrka och intensitet som den borde ha haft om en bredare allmänhet haft kännedom om den integritetskränkning Europols register innebär. Också på denna punkt kan man därför påstå att Europol utgör ett hot mot den fria demokratiska åsiktsbildningen.

8.3 Europolkonventionen och förbudet mot åsiktsregistrering

Medan Europolkonventionens inverkan på offentlighetsprincipen är av direkt karaktär är dess påverkan på förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen av ett mer indirekt slag.

Som framgått i det föregående får ett arbetsregister för analysändamål som inrättas i operativt syfte innehålla personuppgifter. För det första får sådana uppgifter som finns i informationsregistret förekomma. För det andra får det föras in uppgifter om vittnen, brottsoffer, kontakter eller medhjälpare och andra personer som kan lämna uppgifter om de brott som utreds. Alla uppgifter beträffande dessa personer som anses vara nödvändiga får registreras. I fråga om brottsoffer får även uppgifter tas in i registret om omständigheterna ger anledning anta att en person skulle kunna bli offer för ett brott som ligger inom Europols behörighet.

För det tredje är det också tillåtet att i analysregistren samla in, lagra eller behandla väldigt integritetskränkande uppgifter såsom politisk eller religiös åskådning, ras, etniskt ursprung, hälsa eller sexuell läggning. Sådana uppgifter får föras in endast om det är strikt nödvändigt med hänsyn till ändamålet med analysen och då bara om de känsliga uppgifterna kompletterar andra redan befintliga uppgifter om personen i fråga. Det är således inte tillåtet att lägga upp ett register med uppgifter om enbart politik hemvist eller etniskt ursprung. Konventionen förbjuder också att sökning efter personer med ledning enbart av eventuellt registrerade känsliga

personuppgifter sker i strid mot Europols ändamålsbestämmelser. I praktiken anses detta innebära ett förbud mot selektiv datasökning med exempelvis ras eller politisk åskådning som enda sökbegrepp¹¹⁰.

Sådana känsliga personuppgifter som nyss nämnts får alltså inte förekomma i analysregistren såvida de inte utgör ett komplement till andra, redan registrerade, uppgifter. Det förefaller inte vara alltför svårt att tänka sig kompletterande information som gör att man kan kringgå skrivningen ”inte enbart på grund av”. Samma uttryck återfinns i 2 kap. 3 § 1 stycket regeringsformen vari stadgas att det är förbjudet att registrera en person enbart på grund av dennes politiska åskådning. Det är inte helt klart vad som åsyftas med ”inte enbart”. Troligtvis kommer Europols praxis i fråga om känsliga personuppgifter och kompletterande information utgöra grunden för hur uttrycket ”inte enbart” i 2 kap. 3 § regeringsformen kommer att tolkas. Om så blir fallet torde det mesta som registreras, trots det uttryckliga grundlagsstadgandet om förbud mot åsiktsregistrering, stå i överensstämmelse med svensk lagstiftning och anses vara legitimt. Uppgifterna i analysregistret skall gallras efter ett år, såvida inga nya uppgifter tillkommit. Om det dessförinnan har först in nya uppgifter om en registrerad person eller om det har inletts ett särskilt underrättelseprojekt bör uppgifterna i informationsregistret kunna stå kvar under längre tid. Med andra ord innebär det att så länge nya, även bagatellartade, uppgifter tillförs så kan personerna vara registrerade hur länge som helst.

De nationella enheterna är skyldiga att på eget initiativ eller på Europols begäran förse Europol med de uppgifter som behövs för att genomföra analysverksamheten. De är dock skyldiga att göra detta endast om det enligt deras nationella lagstiftning är tillåtet att bearbeta dessa uppgifter för brottsförebyggande syften, analys eller brottsbekämpning. Polismyndigheten i det medlemsland vars nationella lagstiftning tillåtet lagring av uppgifter om personer mot vilka det inte föreligger någon konkret brottsmisstanke, kan alltså överlämna sådan information till Europol. I och med att ett nationellt kriminalunderrättelsesregister, som en följd av just Europolkonventionen, har inrättats i Sverige strider inte ett sådant utlämnande mot svensk lagstiftning.

Kriminalunderrättelsesregistret är en konsekvens av att en särskild underrättelsetjänst har inrättats inom polisen. Registret får innehålla uppgifter om personer som inte har begått brott eller ens är misstänkta för konkret brottslighet. Det kan räcka att de på något sätt uppfattas tillhöra en viss grupp, en kategori som på något sätt förmodas utgöra ett hot mot det vaga begreppet inre ordning och säkerhet. Ursprungligen fick register av detta slag endast föras av Säkerhetspolisen. Därefter har det inrättats inom finanspolisen och numera alltså även inom polisens så kallade kriminalunderrättelsetjänst, tullverket och kustbevakningen. Detta är ett exempel på att säkerhetspolisen är trendsättande vad beträffar polisiära arbetsmetoder. Att säkerhetspolisens metoder förs in i den öppna polisens

¹¹⁰ Statens offentliga utredningar 2000:25 s. 114 f.

arbete innebär en grundläggande förändring av traditionellt polisarbete. Faran med detta är att det leder till en drastisk utvidgning av antalet personer som det blir möjligt att övervaka och registrera. Denna utveckling mot att i allt större utsträckning använda sig av underrättelseverksamhet i det traditionella polisarbetet, är ett internationellt fenomen.

Europolkonventionen och Schengenkonventionen bäddar för en gradvis sammansmältning av dessa tidigare åtskilda polisverksamheter. Den svenska kriminalunderrättelsetjänsten och dess register är en direkt följd av Europaanpassningen. Utan tillgång till s.k. mjuka förspaningsuppgifter, uppgifter som inte rör konkret brottsmisstanke, har svensk polis mindre att erbjuda sina europeiska kollegor. Därmed skulle de inte i lika stor utsträckning kunna delta i informationsutbytet.

Även övriga register som nyligen införts i Sverige är i högsta grad föranledda av tillträdet till Europolkonventionen. Här åsyftas främst misstankeregistret, DNA-registret samt fingeravtrycks- och signalementsregistret. Dessa integritetskränkande register strider visserligen inte mot förbudet mot åsiktsregistrering i regeringsformen, då de utan tvekan kan inrymmas i undantaget om förebyggande och beivrande av brott, men tänjer otvivelaktigt på och utvidgar gränserna för det tillåtna.

Till och med personuppgiftslagen, som har en generell räckvidd och gäller all behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, möjliggör för registrering av s.k. indirekta personuppgifter trots att det inte finns någon misstanke om brottslighet mot den person uppgifterna hänför sig till. Detta motsvarar vad som gäller enligt Europolkonventionen. I förarbetena till den nya registerlagstiftningen uttalade regeringen att:

”Det kan exempelvis vara så att det framkommer omständigheter som gör att en person måste anses vara skäligen misstänkt för att utöva viss brottslig verksamhet och att den misstänkte personen färdats i en bil. Det måste enligt regeringens uppfattning vara möjligt att registrera bilens registreringsnummer trots att den tillhör en person som i och för sig inte är misstänkt för brottslighet. En förutsättning för en sådan registrering är dock att uppgiften förses med en anteckning om att personen i fråga inte är misstänkt och att uppgiften är nödvändig för registrets ändamål”¹¹¹.

I samma proposition sägs uttryckligen att det är angeläget att lagstiftningen uppfyller de krav som uppställs i internationella överenskommelser Sverige ingått. Som exempel anges Europol- och Schengenkonventionerna. Det uttalas att dessa konventioner bygger på att upplysningar kan utväxlas mellan staterna och att den svenska polisen därför bör få tillgång till den informationsteknik som är nödvändig för att samarbetet skall fungera effektivt. Med effektivt samarbete avses ett effektivt samarbete mellan polismyndigheter i brottsbekämpande syfte. Ett sådant samarbete innebär nästan alltid någon form av hot mot, eller kränkning av, den enskildes personliga integritet. Här aktualiseras frågan om den fria bevisprövningen

¹¹¹ Regeringens proposition 1997/98:97 s. 127 f.

vid svenska domstolar. Polis- och åklagarmyndigheternas tillgång till Europols register skapar en ojämn balans mellan den tilltalade och åklagarsidan i ett brottmål. Detta utgör ett hot mot den självklara rätten till en rättvis rättegång som fastslås i bl.a. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna i artikel 6.

8.4 Europol och den framtida utvecklingen

Som nämnts tidigare undersöker rådet för närvarande, mot bakgrund av artikel 30.2 i Unionsfördraget i vilket bl.a. slås fast att Europol skall spela en mer operativ roll i framtiden, om Europolkonventionen bör ändras så att Europol kan delta i gemensamma utredningsgrupper och anmoda medlemsstaterna att inleda och samordna utredningar. En sådan ändring föranleder en rad viktiga frågor. Hur skall en överstatlig europeisk polisstyrka göras föremål för politisk och demokratisk kontroll och hur skall den göras ansvarig inför nationella domstolar? Kan en europeisk polisstyrka existera utan skapandet av en europeisk offentlig åklagare eller till och med en europeisk brottmålsdomstol? Skulle inte dessa institutioner förutsätta en harmonisering av medlemsstaternas grundläggande straff- och processrätt¹¹²?

Rådet diskuterar även olika metoder för att förenkla det nuvarande förfarandet för ändring av Europolkonventionen. Varje ändring ratificeras av samtliga medlemsstater, vilket anses vara tidskrävande. Frågan är dock om inte nuvarande reglering för ändring av konventionen borde kvarstå med hänsyn till rättssäkerhetsintresset. Med tanke på att enskildas möjlighet till insyn i Europolsamarbetet inte verkar vara en direkt prioriterad fråga torde skapandet av ny reglering, baserad på t.ex. majoritetsbeslut, försvaga medlemsstatens ställning och medföra ett ifrågasättande av det rättsliga samarbetets legitimitet.

Behovet av att skydda individuella intressen ökar i takt med att omfånget av det internationellt samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter vidgas. Internationellt samarbete mellan myndigheter, hur viktigt och legitimt det än må vara, utgör dock en maktutövning som behöver kontrolleras. För närvarande får maktmissbruk eller fel företagna av nationella myndigheter i en stat nästan aldrig rättsliga konsekvenser i en annan stat. De flesta länder i Europa är inte beredda att ställa andra tjänstemän än sina egna till ansvar för rättsstridiga handlingar. Härmed uppstår ett legalt vakuum¹¹³.

¹¹² Harding, C. (...[et. al].) s. 105 f.

¹¹³ Harding, C. (...[et. al].) s. 103 f.

9 Avslutning

Denna uppsats har påvisat att det föreligger en underliggande intressekonflikt mellan å ena sidan integritetsskydd och å andra sidan en effektiv brottsbekämpning.

Kriminologen Janne Flyghed, som nämndes inledningsvis, menar att denna konflikt är av särskilt intresse i statsskick som definierar sig som rättsstater och demokratier. En sådan stat kan nämligen inte använda sig av vilka metoder som helst för att kontrollera oönskade beteenden eftersom en av rättsstatens främsta grundprinciper är att medborgarna är garanterade vissa grundläggande fri- och rättigheter¹¹⁴. Som förevarande uppsats visat kan det dock ifrågasättas hur starkt rättighetsskyddet i realiteten är. Det kan också ifrågasättas vem eller vilka som skall upprätthålla detta rättighetsskydd samt vem som bestämmer vad det skall innehålla. Riksdagen har nyligen, genom beslut den 20 november år 2002, bestämt att regeringsformen skall ändras så att det blir möjligt att överlåta beslutanderätt inom ramen för allt samarbete i EU, inte bara samarbetet inom EG som tidigare. Beslut om sådan överföring skall tas med kvalificerad majoritet. Även beslutanderätt avseende grundlag skall kunna överföras. Här krävs dock två riksdagsbeslut med mellanliggande val. Endast beslutanderätt angående statsskickets grunder undantas från överföring. Dessa ändringar träder i kraft den 1 januari år 2003¹¹⁵.

Den tyske filosofen Max Weber, som var verksam i slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet, trodde inte att det var möjligt för människor och samhällen att komma överens om vilka mål som skall uppnås eller vilka värden som skall förverkligas. Han menade att politiska beslut, som kan och borde vägledas av vetenskaplig eftertanke, dikteras av en förpliktelse gentemot värden som inte kan bevisas¹¹⁶. Weber definierade makt som möjligheten att påtvinga sin vilja på andra personer så att dessa handlar i enlighet med denna vilja. Men han var inte så intresserad av makt i dess generella betydelse utan mer av den speciella typ av makt som han benämnde dominans. Dominans syftar på ett maktförhållande i vilket makthavaren, den person som påtvingar andra sin vilja, anser sig ha en rätt att utöva makt och de underkuvade anser det vara deras plikt att åtlyda makthavarens order. Med andra ord; i denna typ av auktoritärt samhälle finner man alltid ett antal trossatser som legitimerar bruket av makt både i makthavarens och de underkuvades ögon¹¹⁷. Att hävda att den Europeiska unionen motsvarar ett auktoritärt samhälle är måhända lite väl drastiskt. Men jag anser ändock att vissa aspekter i Webers resonemang uppvisar likheter med vårt ”enade Europa”.

¹¹⁴ Flyghed, J. s. 20.

¹¹⁵ Se Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU6.

¹¹⁶ Aron, R. s. 215 f.

¹¹⁷ Mouzelis, N.P. s. 15 f.

Bilaga A

Utdrag ur bilaga som avses i artikel 2 i Europolkonventionen

Förteckning över andra allvarliga former av internationell brottslighet som Europol kan behandla förutom de som redan nu föreskrivs i artikel 2.2 med beaktande av Europols målsättning så som den anges i artikel 2.1.

Brott mot liv, hälsa och frihet:

- mord och grov misshandel,
- olaglig handel med mänskliga organ och vävnader,
- människorov, olaga frihetsberövande och tagande av gisslan,
- rasism och främlingsfientlighet.

Brott mot enskild och offentlig egendom samt bedrägeri:

- organiserade stölder,
- olaglig handel med kulturföremål, inklusive antikviteter och konstverk,
- svindleri och bedrägeri,
- beskyddarverksamhet och utpressning,
- förfalskning och illegala efterbildningar (piratkopior),
- förfalskning av administrativa dokument och handel med förfalskningar
- falskmynteri och förfalskning av betalningsmedel
- databrott
- mutbrott och bestickning.

Olaga handel och angrepp på miljön:

- olaga handel med vapen, ammunition och sprängämnen,
- olaga handel med hotade djurarter,
- olaga handel med hotade växtarter och växtsorter,
- brottslighet till skada för miljön,
- olaga handel med hormonsubstanser och andra tillväxsubstanter.

Käll- och litteraturförteckning

Källor

Tryckta källor

Regeringens proposition 1987/88:57. Grundlagsfäst integritetsskydd.

Regeringens proposition 1994/95:112. Utrikessekretess m.m.

Regeringens proposition 1996/97:164. Europol.

Regeringens proposition 1997/98:42. Schengensamarbetet.

Regeringens proposition 1997/98:97. Polisens register.

Regeringens proposition 2001/02:26. Godkännande av ett protokoll om utvidgning av Europols behörighet.

Regeringens skrivelse 2001/02:105. Redogörelse för det svenska ordförandeskapet i Europeiska unionens ministerråd första halvåret 2001.

Regeringens skrivelse 2001/02:160. Berättelse om verksamheten i europeiska unionen under 2001.

Ds 1997:20. Europol.

SOU 2000:25. Den centrala polisen.

SOU 2001:3. Offentlighetsprincipen och den nya tekniken.

Faktapromemoria 2002/03:FPM10. Demokratisk kontroll över Europol.
www.riksdagen.se/debatt/faktapm/ 02-12-03.

Riksdagens beslut av den 20 november 2002. Ändringar i regeringsformen om samarbetet med EU (KU6).

Litteratur

Aron, Raymond. *Sociologiskt tänkande II. Durkheim, Pareto, Weber*. 1979. Lund.

Flyghed, Janne (red.). *Brottsbekämpning – mellan effektivitet och integritet*. 2000. Lund.

Harding, Christopher (...[et.al.]). *Criminal Justice in Europe. A Comparative Study*. 1995. Clarendon Press, Oxford.

Hörnqvist Magnus (red.). *Gränslös övervakning – Schengen, Europol och det europeiska polissamarbetet*. 1998. Stockholm.

Karnov 1999/2000:IV. Kommentar till 2 kap. 3 § regeringsformen. Fakta Info Direkt.

Lönnaeus, Olle. *USA släpps in i Europols register*. I: Sydsvenska Dagbladet 02-11-28

Mouzelis, Nicos P. *Organisation and bureaucracy. An Analysis of Modern Theories*. 1981. London.

Strömberg, Håkan. *Allmän förvaltningsrätt*. 18:e upplagan. 1997. Liber AB, Malmö

www.europol.eu.int/home.htm Faktابلad Europeiska polisbyrå 02-09-30.

www.utrikes.regeringen.se/eu/ Faktابلad Schengensamarbetet 02-12-10.

www.europol.eu.int/home.htm Pressrelease 01-12-11.

www.europol.eu.int/home.htm Pressrelease 02-08-10.

www.europol.eu.int/home.htm Annual Report 2001.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 1993 s 26

Regeringsrätten

RÅ 1998 ref 42

RÅ 2000 ref 22