

Till statsrådet Anders Ygeman, Justitiedepartementet

Dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Ask, beslutade den 10 april 2014 att ge f.d. överdirektören Olof Egerstedt i uppdrag att biträda departementet med att utreda bl.a. hur behandlingen av personuppgifter vid ärendehandläggning respektive uppbörd av böter i samband med förelägganden av ordningsbot, samt vid uppbörd av böter efter strafförelägganden och uppbörd av domstolsböter bör regleras. Hovrättsassessorn Susanne Stenberg anställdes från och med den 22 april 2014 för att arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget.

Härmed överlämnas promemorian Uppbörd av böter.
Uppdraget är med detta slutfört.

Linköping i januari 2015

Olof Egerstedt

Susanne Stenberg

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll.....	11
2	Författningsförslag.....	15
2.1	Förslag till lag om register över uppbörd av böter.....	15
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.....	20
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	21
2.4	Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)	22
2.5	Förslag till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2012:145).....	23
2.6	Förslag till förordning om register över uppbörd av böter.....	24
3	Uppdraget och dess genomförande	27
3.1	En bakgrund	27
3.1.1	Inledning	27
3.1.2	Innebörden av uppdraget	28
3.1.3	Böter och verkställighetsgrund	29
3.1.4	Bötesregister	32
3.2	Utredningsuppdraget.....	35
3.2.1	Uppdragspromemorian	35
3.2.2	Utredningsuppdraget och dess redovisning.....	37
3.3	En ny polisorganisation	37

4	Integritetsskydd vid databehandling	39
4.1	Inledning	39
4.2	Internationella åtaganden.....	39
4.2.1	Internationella konventioner om mänskliga rättigheter	39
4.2.2	Dataskyddskonventionen	41
4.3	EU:s dataskyddsreglering	42
4.3.1	Stadgan om de grundläggande rättigheterna	42
4.3.2	Dataskyddsdirektivet m.m.....	43
4.4	Grundläggande nationella bestämmelser om behandling av personuppgifter.....	46
4.4.1	Personuppgiftslagen.....	48
4.4.2	Registerförfattningar.....	53
4.5	Polisens behandling av personuppgifter.....	55
4.5.1	Regleringen i stort.....	55
4.5.2	Polisdatalagen	56
4.5.3	Andra registerförfattningar	59
4.6	Andra myndigheters behandling av personuppgifter för brottsbekämpande verksamhet.....	60
4.6.1	Åklagarväsendet	60
4.6.2	Kustbevakningen	62
4.6.3	Tullverket.....	64
4.6.4	Skatteverket	66
4.7	Behandling av personuppgifter vid andra myndigheter i rättskedjan.....	66
4.7.1	De allmänna domstolarna	66
4.7.2	Kronofogdemyndigheten.....	68
4.7.3	Kriminalvården	68
5	Förenklat förfarande i brottmål.....	71
5.1	Inledning	71
5.2	Om lagföring vid allmän domstol.....	72
5.2.1	Om rättegången i brottmål.....	72

5.2.2	Om rättegången vid allmän domstol i några andra fall	73
5.3	Förenklat förfarande i brottmål	73
5.3.1	Allmänt om förfarandet med förelägganden.....	73
5.3.2	Närmare om strafföreläggande	76
5.3.3	Förfarandet vid strafförelägganden	78
5.3.4	Närmare om föreläggande av ordningsbot.....	80
5.3.5	Förfarandet vid förelägganden av ordningsbot.....	82
6	Verkställighet av böter m.m.	85
6.1	Inledning.....	85
6.2	Bötesuppbörd.....	86
6.2.1	Inledning	86
6.2.2	Böter	87
6.2.3	Vite	91
6.2.4	Särskild rättsverkan.....	94
6.2.5	Om rättegångskostnad	99
6.2.6	Enskilda anspråk	100
6.2.7	Internationell verkställighet av böter	101
6.3	Verkställighetsförfarandet.....	102
6.3.1	Inledning	102
6.3.2	Förskottsbetalning	103
6.3.3	Uppbördsförfarandet	105
6.3.4	Överlämnande till indrivning.....	106
6.3.5	Indrivningsförfarandet	107
6.3.6	Bötesförvandling.....	109
6.4	Statistik.....	110
7	Bötesregister.....	113
7.1	Behandling av personuppgifter i samband med föreläggande av ordningsbot	113
7.2	Förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot	114
7.3	Uppbördsregister.....	115

7.4	Förordningen (1997:902) om register över straffförelägganden	116
7.5	Behandling av personuppgifter i samband med straffföreläggande	117
7.6	Offentlighets- och sekretesslagen	120
7.7	Framtida elektronisk ärendehantering i rättskedjan	121
8	Överväganden och förslag	125
8.1	Inledning – personuppgiftsbehandling vid förenklat förfarande i brottmål och vid bötesuppbörd	125
8.1.1	Behovet av reglering	126
8.1.2	Regleringen vid förenklat förfarande i brottmål	129
8.1.3	Regleringen av bötesuppbörden	139
8.1.4	Bötesuppbördsmyndighet	145
8.2	Utformningen av en lag om register över uppbörd av böter	146
8.2.1	Inledning	146
8.2.2	Lagens syfte	147
8.2.3	Lagens tillämpningsområde	150
8.2.4	Lagens förhållande till personuppgiftslagen	153
8.2.5	Lagens förhållande till viss annan lagstiftning	155
8.2.6	Personuppgiftsansvar	156
8.2.7	Ändamål med behandlingen av personuppgifter	161
8.2.8	Registerinnehåll	166
8.2.9	Tillgången till personuppgifter	169
8.2.10	Bevarande och gallring	173
8.3	Andra ändringsförslag	175
8.3.1	Polisdatalagens tillämpningsområde	175
8.3.2	Behovet av särbestämmelser	178
8.3.3	En regel i offentlighets- och sekretesslagen	179
8.3.4	Registerförordningarna av år 1997	179
9	Ikraftträdande	181
10	Konsekvenser av förslagen	183

11	Författningskommentar	187
11.1	Förslaget till lag om register över uppbörd av böter	187
11.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	199
11.3	Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)....	200
11.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2012:145)	201
	Bilaga - uppdraget	203

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Utredningsuppdraget rymmer två huvudfrågor: dels frågan om hur uppbörden av alla kategorier av böter ska regleras, dels frågor kring personuppgiftsbehandlingen vid utfärdandet av böter genom förelägganden av ordningsbot och strafförelägganden utfärdade av tullåklagare.

Departementspromemorian innehåller förslag till en lag om register över uppbörd av böter och en förordning i samma ämne. Lagen ska gälla utöver personuppgiftslagen (1998:204). Vidare föreslås en sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för uppgifter i uppbördsregister som förs med stöd av den nya lagen, ett förtydligande i polisdatalagen (2010:361) och en särskild bestämmelse om bevarande av uppgifter i ärenden om föreläggande av ordningsbot i samma lag, i kustbevakningsdatalagen (2012:145) och i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Författningsförslagen ersätter bestämmelserna i den nuvarande förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot och bestämmelserna vad gäller uppbörd i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.

Förslagen i promemorian syftar i enlighet med uppdraget till att renodla regelverket för hur personuppgifter får behandlas för ärendehandläggning respektive uppbörd av böter i samband med förelägganden av ordningsbot, samt för uppbörd av böter efter strafförelägganden och uppbörd av böter efter domstols avgörande och att stärka skyddet för enskildas integritet vid sådan behandling.

Den nya lagen reglerar personuppgiftsbehandling i samband med verksamhet för uppbörd av böter. Polismyndigheten är uppbördsmyndighet i fråga om böter m.m. Myndighetens verksamhet

med bötesuppbörd är ansenlig; år 2013 betalades mer än 830 miljoner kronor in till myndigheten, varav den absoluta merparten (ca 564 miljoner kronor) avsåg förelägganden av ordningsbot. Antalet utfärdade sådana förelägganden som blev föremål för uppbörd uppgick det året till nära 325 000. Det handlar om en masshantering av personuppgifter, som till stor del behandlas automatiserat.

Syftet med lagen är att göra det möjligt för Polismyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet för verkställighet av bötesstraff och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagen innebär att Polismyndigheten får föra ett för samtliga slag av avgöranden om böter (föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande och allmän domstols dom eller slutliga beslut) gemensamt uppbördsregister. Polisen ska få behandla personuppgifter i ett uppbördsregister om det behövs i verksamheten för verkställighet av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Sekretess ska gälla för uppgift som har tillförts ett register över uppbörd av böter som förs med stöd av den nya lagen. Genom sekretessregleringen, en tydligare ändamålsreglering och lagens utformning värnas den personliga integriteten.

Promemorian innehåller också bedömningen att arbetet i samband med att utfärda förelägganden av ordningsbot hör till uppgiften att utreda och beivra brott, och att polisman, tull- eller kustbevakningstjänsteman därmed ska behandla personuppgifter i det operativa arbetet med förelägganden av ordningsbot med stöd av respektive berörd myndighets författningsreglering om personuppgiftsbehandling i brottsbekämpande verksamhet. Samma sak ska gälla i arbetet med strafförelägganden inom Tullverket.

Bedömningen innebär att personuppgiftsbehandling som sker för ärendehandläggning – till skillnad från för uppbörd – vid föreläggande av ordningsbot regleras av polisdatalagen, kustbevakningsdatalagen och lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Den sistnämnda är då även tillämplig för behandling av uppgifter som sker i tullåklagares hantering av strafförelägganden. Personuppgiftsbehandling som sker i motsvarande brottsbekämpande verksamhet vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten omfattas inte av uppdraget, utan den frågan är föremål för beredning i Regeringskansliet i lagstiftningsarbetet med en åklagardatalag.

Genom lagen om register över uppbörd av böter och bedömningen att de respektive myndighetsdatalogarna är tillämpliga för personuppgiftsbehandling för ärendehantering av föreläggande av ordningsbot, och för detsamma vad gäller tullåklagares strafföreläggandehantering, skapas ett ändamålsenligt och synkroniserat regelverk som förstärker skyddet för den enskildes personliga integritet.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2016.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om register över uppbörd av böter

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att göra det möjligt för Polismyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet för verkställighet av bötesstraff och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Med böter likställs vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet samt andra sådana skyldigheter som anges i 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken.

Uppbördsregister

2 § Polismyndigheten får med hjälp av automatiserad behandling föra ett eller flera register med uppgifter om personer som är föremål för uppbörd av böter eller andra åtgärder enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller behandling av personuppgifter i samband med verksamhet för uppbörd av böter eller andra åtgärder enligt bötesverkställighetslagen (1979:189), om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är av-

sedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

4 § I lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen, och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som inom ramen för polissamarbete eller straffrättsligt samarbete har överförts från eller gjorts tillgängliga av

1. en stat som är medlem i Europeiska unionen,
2. Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein,
3. ett EU-organ, eller
4. ett EU-informationssystem.

Om det i de författningar som anges i första stycket finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

5 § Bestämmelserna om personuppgifter i följande paragrafer gäller också vid behandling av uppgifter om juridiska personer:

1. 7 § om personuppgiftsansvar,
2. 8-9 §§ om ändamål med personuppgiftsbehandlingen,
3. 10 § om ett registers innehåll,
4. 11 § om tillgången till personuppgifter och sökning, och
5. 14 § om bevarande och gallring.

Förhållandet till personuppgiftslagen

6 § Vid behandling av personuppgifter som omfattas av denna lag gäller personuppgiftslagen (1998:204), om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

Förbud enligt 44 eller 45 §§ personuppgiftslagen får inte förenas med vite.

Personuppgiftsansvar

7 § Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

8 § Polismyndigheten får behandla personuppgifter i ett uppbördsregister om det behövs i verksamheten för verkställighet av bötesstraff enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

9 § Personuppgifter som behandlas enligt 8 § får behandlas av Polismyndigheten också för att tillhandahålla underrättelser i ett uppbördsärende till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen samt i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Polismyndigheten får vidare behandla personuppgifter i samband med begäran om indrivning hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. I övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Ett registers innehåll

10 § Ett uppbördsregister får endast innehålla de personuppgifter om en betalningsskyldig person

1. som behövs för de ändamål som anges i 8 och 9 §§, och
2. som avser:
 - a) namn,
 - b) personnummer eller samordningsnummer,
 - c) organisationsnummer och uppgifter om företrädare för juridisk person,
 - d) folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress,
 - e) beslutsfattande åklagare, polisman, tulltjänsteman, kustbevakningstjänsteman eller allmän domstol,
 - f) datum och ärende- eller målnummer för betalningsgrundande föreläggande, slutligt beslut eller dom,

g) det belopp avseende böter och därmed likställd betalningsskyldighet som hänför sig till punkt f,

h) godkännande, rättelser, rådrum enligt 48 kap. 16 § rättegångsbalken och andra beslut, händelser och rättsliga och administrativa åtgärder som förekommer i ett uppbördsärende,

i) lämnade underrättelser enligt 9 §,

j) betalning, och

k) begäran om indrivning.

Regeringen kan meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ett register får innehålla.

Tillgången till personuppgifter och sökning

11 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter kan meddelas av regeringen.

Regeringen kan vidare meddela föreskrifter om de sökbegrepp och sökbegränsningar i övrigt som ska gälla vid sökning i personuppgifter i ett register över uppbörd.

Utlämnande av personuppgifter

12 § Polismyndigheten får trots sekretess enligt 35 kap. 4 § första stycket 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lämna uppgifter från ett uppbördsregister till de myndigheter som anges i 9 § första stycket och som kan vara av betydelse i ett ärende hos den mottagande myndigheten samt för sådant ändamål som anges i 9 § andra stycket.

Regeringen kan meddela föreskrifter om utlämnande av personuppgifter i andra fall.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

13 § Om en personuppgift får lämnas ut från ett uppbördsregister enligt 12 §, får det ske på medium för automatiserad behandling.

Utlämnande genom direktåtkomst får ske i den utsträckning som regeringen föreskriver.

Bevarande och gallring

14 § En uppgift i ett uppbörsregister ska gallras när uppgiften inte längre behövs för något av de ändamål som anges i 8 och 9 §§. Uppgifter som behandlas automatiserat ska gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då domstolens avgörande vann laga kraft eller ett strafföreläggande eller förläggande av ordningsbot godkändes.

Regeringen kan meddela forskrifter om att vissa uppgifter får bevaras under längre tid än vad som anges i första stycket.

Rättelse och skadestånd

15 § Bestämmelserna i 28 och 48 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd tillämpas också vid behandling av personuppgifter i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet ska införas en ny paragraf, 27 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 a §

Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet fem år efter det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos Tullverket.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

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

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

4 §

I annat fall än som avses i 1 § första stycket 6 och 7 och 3 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som förs över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot,

2. för annan uppgift hos Polismyndigheten, som rör brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem i ett annat register än som avses i 1,

3. för belastningsuppgift som har tillförts vägtrafikregistret, *och*

4. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som författningen enligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten.

3. för belastningsuppgift som har tillförts vägtrafikregistret,

4. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som författningen enligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten, *och*

5. för uppgift som har tillförts ett register över uppbörd av böter som förs med stöd av lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter.

Sekretessen enligt första stycket 1 gäller inte i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

2.4 Förslag till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)

Härigenom föreskrivs dels att 1 kap 3 § polisdatalagen (2010:361) ska ha följande lydelse, dels att i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

Denna lag gäller inte vid behandling av personuppgifter enligt

- | | |
|--|---|
| 1. vapenlagen (1996:67), | |
| 2. lagen (1998:620) om belastningsregister, | |
| 3. lagen (1998:621) om misstankeregister, | |
| 4. lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, | |
| 5. lagen (2006:444) om passagerarregister, <i>eller</i> | 5. lagen (2006:444) om passagerarregister, |
| 6. lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. | 6. lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister, <i>eller</i> |
| | 7. lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter. |

3 kap.

11 a §

Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet fem år efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos polisen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

2.5 Förslag till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2012:145)

Härigenom föreskrivs att i kustbevakningsdatalagen (2012:145) ska införas en ny paragraf, 4 kap. 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

10 a §

Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet fem år efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos Kustbevakningen.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

2.6 Förslag till förordning om register över uppbörd av böter

Härigenom föreskrivs följande.

Allmän bestämmelse

1 § I denna förordning finns kompletterande föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter. Begrepp och uttryck som används i denna förordning har samma innebörd och tillämpningsområde som i lagen.

Ett registers innehåll

2 § Utöver vad som anges i 10 § första stycket c lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter får ett uppbördsregister innehålla de ytterligare uppgifter om en betalningsskyldig juridisk person som behövs för en ändamålsenlig uppbörd.

Tillgången till personuppgifter

Behörigheter

3 § För tilldelning av behörighet för tillgång till personuppgifter ska Polismyndigheten beakta det krav som behovet av uppgifterna ställer på utbildning och erfarenhet bland annat i fråga om informationssäkerhet och skyddet av personuppgifter.

Sökning

4 § Vid sökning i personuppgifter får uppgifter som visar adresser på betalningsskyldiga personer inte användas som sökbegrepp.

Utlämnande av personuppgifter

5 § Uppgifter i ett uppbördsregister får för statistiska ändamål lämnas till Brottsförebyggande rådet.

Direktåtkomst

6 § Direktåtkomst till personuppgifter i ett uppbördsregister får avse endast uppgifter som regelmässigt och i begränsad omfattning efterfrågas inom polisorganisationen eller åklagarväsendet. Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om direktåtkomsten.

Bevarande av uppgifter

7 § En uppgift i ett uppbördsregister som avser värdeförverkande eller företagsbot får bevaras i högst tio år räknat från det att ett föreläggande godkändes eller en dom vann laga kraft.

Övriga bestämmelser

8 § Polismyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställighet av lagen om register över uppbörd av böter och denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 maj 2016, då förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot ska upphöra att gälla.

3 Uppdraget och dess genomförande

3.1 En bakgrund

3.1.1 Inledning

Frågan om ansvar för brott avgörs normalt i rättegång vid allmän domstol, sedan åklagare väckt åtal. Det stora flertalet lagföringar för mindre allvarliga brott hanteras emellertid i ett förenklat förfarande, utan medverkan av domstol, genom strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Förfarandet innebär att den misstänkte för godkännande föreläggs en bestämd påföljd, som i princip omfattar bötesstraff.

Ett bötesstraff blir alltså bestämt antingen genom att domstol dömer ut det eller genom att den enskilde godtar ett påföljdsförslag som en viss brottsbekämpande myndighet har angett i ett föreläggande. Strafföreläggande får utfärdas av åklagare medan föreläggande av ordningsbot normalt sett utfärdas av polisman. Även tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen får i vissa fall utfärda förelägganden.

Bötesstraffet verkställs i första hand genom uppbörd. Uppbörd av böter innebär en frivillig betalning till den myndighet som ansvarar för att ta emot betalning, tidigare Rikspolisstyrelsen, numera Polismyndigheten. Sker inte betalning verkställs straffet tvångsvis, genom indrivning. Indrivning hanteras av Kronofogdemyndigheten. Böter tillfaller staten.

För verksamheten med att utfärda strafföreläggande respektive föreläggande av ordningsbot finns flera olika stödjande register. Detsamma gäller för den verksamhet med uppbörd av böter m.m. som sker hos Polismyndigheten.

Det är också flera myndigheter som använder sig av uppgifter i registren, och information överförs ofta automatiserat mellan myndigheter. Här kan nämnas att sedan flera år bedriver flera myndigheter i den s.k. rättskedjan ett samarbete för att skapa ett digitalt informationsflöde i brottmålsprocessen (RIF-samarbetet).¹ Arbetet, som på sikt syftar till en helt elektronisk ärendehantering, berör myndigheter som omfattas av denna utredning.

Den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för det förenklade förfarandet i brottmål respektive för uppbörd av böter m.m. sker med stöd av dels två särskilda registerförfattningar: förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden och förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot, dels i fråga om böter på grund av domstols avgörande personuppgiftsuppgiftslagen (1998:204).

Den 1 januari 2011 trädde en ny grundlagsbestämmelse om ett utvidgat integritetsskydd i kraft, se 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Av bestämmelsen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Informationshantering hos det allmänna som sker med stöd av föreskrifter i förordning och som innebär en begränsning av denna fri- och rättighet är under en övergångsperiod ändå giltiga, som längst till och med den 31 december 2015. Det betyder att från och med den 1 januari 2016 måste sådana begränsande regleringar, för att vara giltiga, ha form av lag.

3.1.2 Innebörden av uppdraget

Uppdragets fokus ligger på frågor som rör uppbörd av böter. Det går i korthet ut på att se över regelverket för behandlingen av personuppgifter vid ärendehandläggning respektive uppbörd av böter vid ordningsbot, vid uppbörd av böter efter strafföreläggande och vid uppbörd av böter som beslutas av allmän domstol. En mer ingående beskrivning av uppdraget lämnas längre fram (3.2.1). Men

¹ Regeringens uppdrag (se beslut den 11 oktober 2012, Ju2012/6639/SI) att utveckla rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-samarbetet) gäller bl.a. Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

först lämnas här en kort bakgrund till den problematik som är kopplad till frågor som rör bötesuppbörden.

3.1.3 Böter och verkställighetsgrund

Böter är en av flera möjliga rättsliga följder på grund av brott. I avsnitt 6.2 finns en utförlig beskrivning av gällande ordning för böter, vad som omfattas av bötesuppbörd och om verkställighet av böter, särskilt genom uppbörd. Avsnittet 5.3 Förenklat förfarande i brottmål redogör närmare för reglerna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot, medan avsnitt 7 behandlar bötesregister. I det följande ges en kort redogörelse om böter som påföljd för brott, hur ett bötesstraff blir bestämt och om verkställighet av böter.

Bötesformer

Bestämmelserna om böter finns i 25 kap. brottsbalken. Böter ska utgå i form av dagsböter, penningböter eller normerade böter. Dagsböter och penningböter kan dömas ut som påföljd för såväl brott enligt brottsbalken som brott inom specialstraffrätten. Dagsböter anses vara en strängare påföljd än penningböter. Normerade böter förekommer undantagsvis, och då inom specialstraffrätten.

Dagsböter bestäms till ett antal om minst 30 och högst 150, efter hur allvarligt brottet är. Varje dagsbot fastställs till ett visst belopp, utifrån den bötfälldes ekonomiska förhållanden. Dagsbotsbeloppets storlek är lägst 50 kronor och högst 1 000 kronor. I kronor räknat är alltså det lägsta dagsbotsstraffet 1 500 kronor och det högsta 150 000 kronor. Dagsbotens belopp kan i särskilda fall jämkas, som mest till ett minsta bötesbelopp om 750 kronor.

Penningböter bestäms till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor.

Böter får användas som gemensamt straff för flera brott på vilka böter kan följa. Det högsta tillåtna antalet dagsböter är då 200 och det högsta beloppet för penningböter 10 000 kronor.

Normerade böter är böter som bestäms efter en särskild beräkningsgrund som anges i den enskilda straffbestämmelsen.

(Se mer om böter i avsnitt 6.2.2).

Böter beslutade i dom eller genom föreläggande

Frågan om ansvar för brott prövas normalt i rättegång efter att åklagare har väckt åtal vid allmän domstol (20 kap. 1 § och 45 kap. 1 § rättegångsbalken). Domstol kan besluta om bötesstraff dels som påföljd för brott av mindre allvarligt slag där böter ingår i straffskalan, dels i kombination med andra påföljder, bl.a. villkorlig dom. Domstolen kan också besluta om andra följder av brott än påföljd. Ett brott kan nämligen under vissa förutsättningar leda till förverkande av egendom, företagsbot eller annan särskild rättsverkan, liksom medföra skyldighet att betala skadestånd (1 kap. 8 § brottsbalken). Har domstol dömt ut böter framgår straffet i domstolens avgörande, dvs. dom eller slutliga beslut.

En stor del av det totala antalet lagföringar för brott, där följden för en viss gärning omfattar bötesstraff, sker i stället för i domstol direkt vid en brottsbekämpande myndighet genom något av de två förenklade förfarandena: strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot.² Ett strafföreläggande respektive ett föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte skriftligen föreläggs en påföljd för godkännande. Föreläggandet ersätter i princip åtalet och om den förelagde godkänner föreläggandet gäller det som en lagakraftvunnen dom. Föreläggandena är avsedda att utgöra enkla och effektiva instrument för att beivra mindre allvarlig brottslighet. Bötesstraffet framgår i dessa fall av det godkända föreläggandet.

Reglerna om strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot finns i 48 kap. rättegångsbalken och strafföreläggandekungörelsen (1970:60) respektive ordningsbotskungörelsen (1968:199). Alla brott som hör under allmänt åtal och för vilka böter ingår i straffskalan, dock inte normerade böter, kan hanteras genom ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot. Vem som utfärdar föreläggandet och vilken påföljd som kan bli aktuell är olika för de två typerna av föreläggande.

Behörig att utfärda strafföreläggande är åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, liksom i vissa fall tullåklagare vid Tullverket. Föreläggande av ordningsbot får utfärdas

² Enligt uppgifter inhämtade från Rikspolisstyrelsen uppgick under år 2013 antalet ärenden om uppbörd på grund av föreläggande av ordningsbot till ca 325 000, antalet sådana ärenden på grund av strafföreläggande till ca 50 000 och antalet ärenden om uppbörd på grund av domstols dom eller slutliga beslut till ca 65 000. Se mer statistik i avsnitt 6.4.

av polisman. Vissa tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän utfärdar också sådana förelägganden. Även åklagare har formell möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot. I praktiken tillämpas inte denna möjlighet.

Ett strafföreläggande får för godkännande förelägga den misstänkte ett bötesstraff (dagsböter eller penningböter) eller en villkorlig dom, eventuellt i förening med böter. Utöver brottspåföljd kan ett strafföreläggande, under vissa förutsättningar, även omfatta andra följder av brott, som t.ex. förverkande av egendom och skadeståndsskyldighet.

Föreläggande av ordningsbot får förelägga den misstänkte ett bötesstraff (penningböter), och måste avse brott för vilket endast penningböter är föreskrivet och ordningsbot har blivit bestämt i särskild ordning. Det handlar med andra ord om vad som ibland benämns som förseelser. Flertalet av dessa, jämte för varje förseelse aktuellt botbelopp, finns angivna i den s.k. brottskatalogen³. Förverkande kan endast föreläggas i särskilda fall, och då i begränsad omfattning. Förutsättningarna för att utfärda ordningsbot är alltså snävare än för att utfärda strafföreläggande.

Verkställighet

Bötesstraff verkställs enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) genom uppbörd eller indrivning. Uppbörd sker genom att den bötfällda inom viss angiven tid frivilligt betalar in beloppet till uppbördsmyndigheten, dvs. Polismyndigheten. Förutom uppbörd av böter på grund av förelägganden (strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot) respektive på grund av allmän domstols dom eller slutliga beslut ansvarar uppbördsmyndigheten för uppbörd av vissa viten och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet. Det senare avser i detta sammanhang bl.a. företagsbot och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

Om betalning inte sker inom angiven tid, lämnas fordran på böter m.m. till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

³ Riksåklagarens föreskrifter 1999:178 bilagorna 1-25 (se om brottskatalogen i avsnitt 5.3.4).

Uppbörd av böter inleds så snart dom, straffföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har meddelats. Indrivning får däremot inte ske förrän det att domen har vunnit laga kraft eller att föreläggandet har blivit godkänt av den förelagde.

Böter som inte har kunnat drivas in kan på talan av åklagare förvandlas till fängelse, i lägst 14 dagar och högst tre månader. Bötesförvandling förutsätter antingen att det är uppenbart att den böt-fällde av tredska har underlåtit att betala böterna eller att förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Förvandling av straffet förekommer numera i praktiken mycket sällan.⁴ Böter bortfaller som huvudregel efter fem år.

3.1.4 Bötesregister

För verksamheten med att utfärda straffföreläggande respektive föreläggande av ordningsbot, dvs. handläggningen av sådana ärenden vid nu aktuella brottsbekämpande myndigheter, finns idag olika tekniska stödsystem och flera register. En förklaring till detta är att förelägganden utfärdas av tjänstemän vid skilda myndigheter. En annan förklaring är hur regelverket som styr behandlingen av personuppgifter vid de olika myndigheterna är upplagt.

För den verksamhet med uppbörd av böter m.m. som sker hos Polismyndigheten används också flera register, utifrån vilken grund för verkställighet det är fråga om: dom, straffföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Systematiskt finns alltså, sett till såväl bestämmelser om register och personuppgiftsbehandling som till tekniska stödsystem, i praktiken en kategorisering utifrån vid vilken myndighet som ett bötesstraff har blivit utfärdat.

De förekommande bötesregistren förs med stöd av olika registerförfattningar, ibland kompletterade av personuppgiftslagen (1998:204) eller, som i fråga om uppbördsregistret för av allmän domstol utdömda böter m.m., enbart med stöd av personuppgiftslagen.

En översiktlig redogörelse för reglerna om behandling av personuppgifter, s.k. dataskydd, finns under 4 Integritetsskydd vid databehandling. I det följande ges först en kortare beskrivning av

⁴ SOU 2012:34, band 3, s. 138.

nämnda regelkomplex och därefter redovisas regelstödet för nu aktuella verksamheters register.

Allmänt om dataskydd

Regler till skydd för den personliga integriteten finns till en början såväl på internationell som på nationell nivå. Bestämmelserna tar sig olika utformning: dels finns generella regleringar, dels särskilda författningar som kan gälla vid sidan av eller i stället för en generell reglering. Sådana senare nämnda författningar betecknas ibland registerförfattningar. Dessa kan röra behandling av personuppgifter inom en viss sektorsområde eller ett verksamhetsområde, eller gälla bara för ett enda specifikt register. För en viss verksamhet, t.ex. nu aktuell verksamhet med uppbörd av böter m.m., kan därmed olika regleringar för behandling av personuppgifter vara att tillämpa samtidigt.

Till skydd för den personliga integriteten finns den tidigare omnämnda grundlagsbestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och generella grundläggande bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i personuppgiftslagen. För behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten inom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen finns från personuppgiftslagen avvikande bestämmelser i form av särskilda registerförfattningar.⁵ Här kan nämnas förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet, lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, polisdatalagen (2010:361) och kustbevakningsdatalagen (2012:145). Det pågår ett reformarbete med att ta fram en åklagardatalag respektive en tullbrottsdatalag.

För uppbörd av böter m.m. på grund av föreläggande respektive för handläggningen i ärenden om föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande finns två särskilda registerförfattningar, förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot och förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.

⁵ För den brottsbekämpande verksamhet som sker vid Skatteverket finns lagen (1990:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar.

Bötesregister

När ansvarsfrågan för brott hanteras genom det förenklade förfarandet får enligt förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden respektive förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot i författningarna nämnda brottsbekämpande myndigheter föra register över sådana förelägganden för handläggningen av sina respektive ärenden.

Enligt den först nämnda förordningen (1997:902) får det finnas flera skilda register över strafförelägganden, nämligen dels lokala register inom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket, dels ett centralt register hos Åklagarmyndigheten. I det operativa arbetet med strafförelägganden använder åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ett datoriserat verksamhetsstöd, kallat Cåbra. De register över strafförelägganden som enligt förordningen får föras vid dessa myndigheter finns alltså i form av den sökbarhet som Cåbra ger. Tullverket använder vid hanteringen i samband med strafförelägganden ett för detta särskilt system, kallat Envis. Tullverket för, med stöd av förordningen, ett särskilt register över strafförelägganden.

Enligt förordningen (1997:903) får i fråga om förelägganden av ordningsbot personuppgifter behandlas i ett register för hela landet. Registret får enligt förordningen användas i ärenden om förelägganden av ordningsbot för bl.a. handläggning, uppbörd och underrättelser till myndigheter. Polismyndighetens system för detta register är benämnt RIOB. Registret förs därmed både för polismans handläggning av förelägganden av ordningsbot och för Polismyndighetens, såsom uppbördsmyndighet, uppbörd av böter på grund av föreläggande av ordningsbot med stöd av nämnda registerförfattning (förordningen 1997:903). Registret förs alltså inte med stöd av polisdatalagen, som annars vanligtvis gäller för personuppgiftsbehandling inom polisens brottsbekämpande verksamhet. Polismyndigheten får ha direktåtkomst till registret, medan Tullverket och Kustbevakningen får ha direktåtkomst till uppgifter i de ärenden i registret som handläggs hos respektive myndighet. Som nyss nämnts förekommer det inte att åklagare utfärdar förelägganden av ordningsbot.

Uppgifter om uppbörd får alltså, enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot, behandlas i registret över

förelägganden av ordningsbot. Polismyndigheten får också, då enligt förordningen om register över strafförelägganden, föra ett register över uppbörd i ärenden om strafförelägganden. När det gäller uppbörd i ärenden om böter m.m. som har blivit utdömt av allmän domstol för Polismyndigheten ett uppbörsregister med stöd av personuppgiftslagen. Verksamheten med uppbörd hanteras alltså i tre skilda register och med stöd av flera olika regleringar.

Domstolarna använder ett mål- och ärendehanteringssystem, kallat Vera. Regler om personuppgiftsbehandlingen finns i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling. Förordningen gäller utöver personuppgiftslagen i domstolarnas rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet. Den behandling av personuppgifter som sker vid domstolarnas handläggning av brottmål och ärenden och som kan resultera i verkställighet genom uppbörd sker således med stöd av personuppgiftslagen, kompletterad av nämnda förordning (2001:639). Sedan tidigare pågår ett arbete med att ta fram en domstolsdatalag (se bl.a. Ds 2013:10).

3.2 Utredningsuppdraget

3.2.1 Uppdragspromemorian

Det uppdrag (Ju 2014:G) som förevarande departementspromemoria grundas på är en inom Justitiedepartementet upprättad promemoria den 10 april 2014 (Ju2014/2637/P). Uppdragspromemorian finns med som *bilaga*.

Uppdragets huvudsak är att se över regelverket vad gäller behandlingen av personuppgifter vid ärendehandläggning respektive uppbörd av böter efter ordningsbot samt vid uppbörd av böter efter strafföreläggande och vid uppbörd av böter efter domstols avgörande. En annan central uppgift är att överväga om behandlingen av personuppgifter i samband med strafförelägganden vid Tullverket – i likhet med vad som har föreslagits av Åklagardatautredningen (SOU 2008:87) för åklagarväsendet – bör ske med stöd av den registerförfattning som styr myndighetens personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten. Uppdraget kan således sägas rymma två särskilda spørsmål: dels regleringen om själva uppbörden av böter som baseras på de tre skilda grun-

terna för verkställighet, dels frågor kring personuppgiftsbehandlingen vid själva förfarandet – dvs. ärendehanteringen – om att utfärda böter genom föreläggande av ordningsbot respektive strafföreläggande av tullåklagare.

När det gäller den senare del av uppdraget, som alltså tar sikte på reglerna om personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen i ärenden om att utfärda böter genom föreläggande av ordningsbot och av tullåklagares strafföreläggande, har uppdraget fokus på om denna handläggning hör hemma under begreppet brottsbekämpande verksamhet och personuppgiftsbehandlingen därmed ska baseras på de författningar – befintliga och för Tullverket tillkommande – som styr berörda myndigheters verksamheter på det området, dvs. myndighetsdatalogarna. Som framgår av beskrivningen i det föregående är så inte fallet idag.

När det gäller den förstnämnda frågan, personuppgiftsbehandlingen i anslutning till själva uppbörden av böter, kan en översyn av regelverken rymma olika lösningar, däribland att skapa ett sammanhållet regelverk för alla slags böter. Mot bakgrund av bl.a. bestämmelserna i 2 kap. 6 § regeringsformen ska därvid övervägas i vad mån en sådan reglering ska ske i lag.

Uppdragspromemorian tar också upp frågan om behovet av särskilda sekretessbestämmelser till skydd för de uppgifter som behandlas i samband med de verksamheter som uppdraget omfattar. Förslag ska också i denna del lämnas till nödvändiga författningsändringar.

Slutligen kan nämnas att även andra frågor inom ramen för uppdraget kan tas upp och belysas. En sådan sak är den inom polisorganisationen berörda frågan om huruvida Polismyndigheten ska ta hand om uppgiften att driva in böter. Den saken tas upp i avsnitt 8.1.4. Andra frågor som vi har stött på under arbetets gång är bl.a. om beloppsgränsen på minst 50 kr för att återbetala för mycket inbetalda böter bör höjas och förslaget i Påföljdsutredningens betänkande (SOU 2012:34) om en möjlighet för uppbördsmyndigheten att besluta om betalning enligt avbetalningsplan. Dessa frågor har det inte funnits utrymme för att behandla tillräckligt ingående, och vi lämnar dem därför utan annan kommentar än att särskilt avbetalningsmöjligheten är angelägen att lösa.

3.2.2 Utredningsuppdraget och dess redovisning

Vårt utredningsarbete är inriktat på att ta fram ett beredningsunderlag i form av författningsförslag främst i fråga om personuppgiftsbehandlingen i samband med bötesuppbörd. Arbetet mynnar också i överväganden och förslag om behandlingen av personuppgifter i det operativa arbetet med att utfärda föreläggande av ordningsbot, och vad gäller tullåklagare också strafföreläggande. Något tidsmässigt utrymme för att i sak behandla andra frågor har inte funnits.

För att skaffa oss ett bra underlag för belysning och bedömning av utredningsuppdragets frågor har vi samrått med företrädare för Datainspektionen, Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16), Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Vidare har vi i samma syfte och för att inhämta ytterligare kunskap om hanteringen av strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot haft kontakter med företrädare för Ekobrottsmyndigheten och Kustbevakningen. Vi har också för att informera oss om arbetet med att digitalisera brottmålshanteringen träffat företrädare för Rikspolisstyrelsen och för SI-enheten vid Justitiedepartementet (som samordnar arbetet inom Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning, RIF-rådet). Slutligen har vi besökt Rikspolisstyrelsens enhet i Kiruna med ansvar för de tre bötesuppbördsregistren för att få mer kunskaper om och insikter i de praktiska och juridiska frågor som finns kring verksamheten med uppbörd av böter och andra aktuella betalningsskyldigheter. Det förtjänar att här framhållas att den snåriga regleringen och de spridda systemstöden till trots hanteras verksamheten i Kiruna i praktiken på ett förtjänstfullt samordnat sätt.

3.3 En ny polisorganisation

En ny organisation för polisen bildas per den 1 januari 2015. Riksdagens beslut, som föregåtts av ett flerårigt utredningsarbete, innebär att Rikspolisstyrelsen och de 21 polismyndigheterna samt Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) ombildas till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Säkerhetspolisen blir vid samma tidpunkt en fristående myndighet, Säkerhetspolisen. I det följande ges en kort beskrivning av den nya polisorganisationen i de

delar som har relevans för vårt utredningsuppdrag. I våra överväganden och författningsförslag m.m. har vi utgått från den nya polisorganisationen.

Polismyndighetens kärnverksamhet omfattar bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal samt fullgöra verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser. Nationella operativa avdelningen (närmast en efterföljare till Rikskriminalpolisen) ska ha ett nationellt ansvar för kärnverksamheten för att säkerställa en ökad enhetlighet och effektivitet. Det innebär i dessa delar ett väsentligt förändrat uppdrag mot vad Rikskriminalen hade tidigare. I övrigt bedrivs kärnverksamheten i sju polisregioner som i sin tur är indelade i polisområden och av ett nationellt forensiskt centrum (NFC, bl.a. förutvarande SKL). Polismyndigheten leds av rikspolischefen med ett kansli och sex gemensamma avdelningar, däribland ekonomiavdelningen, IT-avdelningen, rättsavdelningen och utvecklingsavdelningen. Arbetet inom ramen för RIF-samarbetet (rättsväsendets informationsförsörjning) delas mellan IT-avdelningen och utvecklingsavdelningen. Den senare avdelningen ska bedriva verksamhet genom sju gemensamma utvecklingscentra geografiskt placerade i polisregionerna. Utvecklingsavdelningen ska bl.a. ansvara för det strategiska utvecklingsarbetet av polisiära metoder och utrustning via en nationell utvecklingsstrategi.

Rättsavdelningen är organisatoriskt indelad i tre verksamhetsområden: rättslig styrning och stöd, förvaltningsärenden och informationsförvaltning. Enheten för rättslig styrning och stöd ansvarar bl.a. för personuppgiftsfrågor och där ska Polismyndighetens personuppgiftsombud vara placerade. Rättsavdelningens enhet för informationsförvaltning svarar för bl.a. registratur, arkivfrågor samt vissa registerfrågor. Dit hör ansvar för registerutdrag, nationell skanning och nationell expediering, liksom registervård av de nationella registren misstankeregistret och belastningsregistret. Enhetens ansvar omfattar också uppbördsregistren. DNA-registren förs dock av NFC. Vid rättsavdelningen ska finnas regionala rättsenheter i varje polisregion. Hanteringen av de nationella registren ska såsom hittills i huvudsak ske i Kiruna (efterföljare till sektionen Register, Produktion, Uppbörd).

4 Integritetsskydd vid databehandling

4.1 Inledning

Regler till skydd för den personliga integriteten och om behandling av personuppgifter finns såväl på internationell som på nationell nivå. På internationell nivå finns bestämmelser i form av internationella konventioner och regleringen inom EU. På nationell nivå finns dels grundläggande och allmänna regler, dels särskilda s.k. registerförfattningar. Detta avsnitt innehåller en översiktlig redogörelse för olika regelverk om behandling av personuppgifter, dvs. dataskydd. De generella internationella och nationella regelverken beskrivs först. Därefter behandlas de olika registerförfattningar (myndighetsdatalagar) som har betydelse för de myndigheter som förekommer inom utredningens område. Redogörelsen fokuserar särskilt på sådana bestämmelser som har relevans för analysen av hur personuppgifter som förekommer i samband med beslut om och verkställighet av böter m.m. ska behandlas.

4.2 Internationella åtaganden

4.2.1 Internationella konventioner om mänskliga rättigheter

Förenta nationernas (FN) generalförsamling antog år 1948 en universell deklaration om de mänskliga rättigheterna – Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. De fri- och rättigheter som räknas upp i förklaringen har sedan vidareutvecklats bl.a. i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen) från år 1950 och i FN:s konvention om medborgerliga

och politiska rättigheter från år 1966. I konventionerna finns vissa bestämmelser som hör till skyddet för den personliga integriteten, av betydelse bl.a. för myndigheters rätt att behandla personuppgifter.

Sverige anslöt sig till FN-konventionen år 1971, och den trädde i kraft år 1976. Av konventionens artikel 17 följer att var och en har rätt till skydd mot godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, liksom mot olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. FN:s generalförsamling har även år 1990 antagit riktlinjer om datoriserade register med personuppgifter.

Europakonventionen, som sedan år 1995 gäller som lag i Sverige, stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8). En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln angivna grundläggande intressen.¹ Var och en, vars i konventionen angivna fri- och rättigheter har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13).

Behandling av personuppgifter och t.ex. rätt till tillgång till registrerade personuppgifter kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 8. All slags behandling av personuppgifter omfattas dock inte, utan det måste gälla privatliv, familjeliv, hem eller korrespondens. Regleringen innebär främst att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten, men också att staten är skyldig att vidta åtgärder för att skydda den enskildes privatsfär. Sådana åtgärder kan utgöras av lagstiftning. Kriteriet om att en myndighets inskränkning av åtnjutande av rättigheten måste ske med stöd av lag innebär att den nationella författningen ska uppfylla vissa minimikrav på kvalitet och tydlighet. Reglerna måste t.ex. vara tillräckligt tydliga för att tillämpningen ska vara förutsebar. Kravet på att en rättighetsbegränsning måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle innebär att det måste finnas ett angeläget samhällsbehov av den inskränkande åtgärden i fråga. Åtgärden måste

¹ I artikeln anges dessa hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

också stå i rimlig proportion till det intresse som åtgärden är avsedd att tillgodose. Vid denna avvägning har staterna ett visst handlingsutrymme att inom rimliga gränser avgöra vilka åtgärder som är nödvändiga.

EU-domstolen har ansett att artikel 8 i Europakonventionen har betydelse vid sidan av det s.k. dataskyddsdirektivet (se 4.3.2) vid bedömningen av nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter.² Av regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (2 kap. 19 §).

4.2.2 Dataskyddskonventionen

Europakonventionens regler om skydd för personuppgifter preciseras genom reglerna i Europarådets konvention från år 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108), den s.k. dataskyddskonventionen, och dess tilläggsprotokoll. Konventionen kompletteras av ett antal av ministerkommittén antagna rekommendationer om hur personuppgifter bör behandlas inom olika områden. En sådan rekommendation rör polisen. Dataskyddskonventionen trädde i kraft den 1 oktober 1985 och Sverige har, i likhet med samtliga medlemsstater i EU, anslutit sig till den. Det pågår sedan år 2010 en översyn av konventionen och rekommendationerna inom Europarådet.

Konventionens syfte är att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter. Konventionens tillämpningsområde är enligt huvudregeln automatiserade personregister och automatisk databehandling av personuppgifter i allmän och enskild verksamhet. Konventionen innehåller principer för dataskydd som de konventionsanslutna staterna måste iakta i sin nationella lagstiftning. Det finns bl.a. krav på att uppgifterna ska behandlas på ett korrekt sätt för särskilt angivna ändamål, de ska vara relevanta för ändamålen med behandlingen och får inte senare användas på ett sätt som är oförenligt med dessa. Vidare måste uppgifterna vara riktiga och aktuella och

² EU-domstolens dom den 20 maj 2003 i mål nr C-465/00, C-138 och 139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl.

de får inte bevaras längre än vad som är nödvändigt för ändamålen. Vissa typer av uppgifter får behandlas endast om den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana personuppgifter hör uppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott. Från konventionens bestämmelser, bl.a. om uppgifternas beskaffenhet, får under vissa förutsättningar undantag ske. Sådana inskränkningar förutsätter stöd i lag och att begränsningen är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för vissa angivna ändamål, t.ex. brottsbekämpning.

Dataskyddskonventionens roll som grundläggande dokument för behandling av personuppgifter har inom EU i stort sett blivit ersatt av dataskyddsdirektivet (se nedan). Direktivet omfattar dock inte behandling av personuppgifter inom t.ex. statens verksamhet på straffrättens område. På detta område är således dataskyddskonventionen fortfarande av betydelse (prop. 2009/10:85 s. 47). När det gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete finns också unionsrättsliga regler i det s.k. dataskyddsrambeslutet.

4.3 EU:s dataskyddsreglering

4.3.1 Stadgan om de grundläggande rättigheterna

Lissabonfördragets ikraftträdande innebär att Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är rättsligt bindande för medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (EUT C 326, 26.10.2012, s. 391). Stadgan bekräftar de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionen, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid EU-domstolen och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Stadgans syfte är att kodifiera de grundläggande fri- och rättigheter som EU redan erkänner.

Stadgan behandlar bl.a. skydd för den personliga integriteten. Enligt artikel 7 har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sin korrespondens. Artikel 8 föreskriver ett uttryckligt skydd av personuppgifter. Av artikeln följer att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda

ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få dem rättade. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna följs.

Varje begränsning i utövningen av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och vara förenlig med proportionalitetsprincipen och det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna (artikel 52). I den mån rättigheterna i stadgan motsvarar rättigheter som skyddas av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen.

4.3.2 Dataskyddsdirektivet m.m.

Dataskyddsdirektivet

EU har antagit 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 (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31), ofta kallat dataskyddsdirektivet.

Syftet med dataskyddsdirektivet är dels att garantera en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter, dels att denna skyddsnivå ska vara likvärdig i alla medlemsstater så att staterna inte ska kunna hindra det fria flödet av personuppgifter inom EU med hänvisning till sina respektive dataskyddsregleringar. Medlemsstaterna får inom den ram som anges i direktivet närmare precisera villkoren för när behandling av personuppgifter får förekomma, förutsatt att villkoren inte hindrar det fria flödet av personuppgifter inom unionen. Direktivet handlar med andra ord om att stärka skyddet för den personliga integriteten på ett sätt som främjar den inre marknadens funktion.

Direktivet gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som faller utanför unionsrätten, t.ex. allmän säkerhet, försvar och statens verksamhet på straffrättens område. Direktivet omfattar alltså exempelvis inte statens behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet.

Dataskyddsdirektivet är tillämpligt på behandling av uppgifter om fysiska personer. Det omfattar automatiserad behandling, och

också manuell behandling av personuppgifter som ingår eller kommer att ingå i ett register. Direktivet omfattar inte behandling av personuppgifter för privat bruk.

Enligt dataskyddsdirektivet måste all behandling av personuppgifter vara laglig och korrekt. Uppgifterna måste vara riktiga och aktuella samt adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Ändamålen ska vara uttryckligt angivna vid tiden för insamling av uppgifterna. De ändamål för vilka uppgifterna senare behandlas får inte vara oförenliga med de ursprungliga ändamålen.

Personuppgifter får enligt direktivet behandlas bara i vissa fall. Personuppgifter får bl.a. behandlas om den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke, om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åligger den registeransvarige eller är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter får även behandlas om intresset av att den registeransvarige får behandla uppgifterna väger tyngre än den registrerades intresse av att de inte behandlas.

Vissa särskilda i direktivet angivna kategorier av uppgifter får som huvudregel inte behandlas. Det gäller uppgifter som avslöjar den enskildes ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse eller medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv. Det finns enligt direktivet undantag från denna regel i vissa särskilt angivna situationer, bl.a. vid uttryckligt samtycke från den registrerade.

Dataskyddsdirektivet föreskriver att den registeransvarige, med vissa undantag, ska informera den registrerade om att personuppgifter är föremål för behandling. Direktivet innehåller även regler om säkerhet vid behandlingen och om överföring av personuppgifter till tredje land.

Sverige har genomfört dataskyddsdirektivet genom att införa en generell reglering till skydd för personuppgifter, nämligen personuppgiftslagen (1998:204), och ett antal särregleringar i förhållande till denna lag (särskilda registerförfattningar). Från lagens tillämpningsområde har alltså inte blivit undantaget vissa områden på liknande sätt som för direktivet.

Dataskyddsrambeslutet

På EU-nivå finns kompletterande rättsakter till dataskyddsdirektivet, bl.a. det s.k. dataskyddsrambeslutet³ med särskilda regler om skydd för personuppgifter i frågor som rör polisiärt och straffrättsligt samarbete. Rambeslutet är föranlett av ett antal EU-instrument rörande utvidgat polisiärt och rättsligt samarbete med inriktning på ett utökat gränsöverskridande informationsutbyte. Rambeslutet kompletterar direktivet på så vis att det reglerar ett område som inte täcks av direktivet. Samtidigt innebär dataskyddsrambeslutet förpliktelser för medlemsstaterna endast i den utsträckning som de behandlar personuppgifter som ett land har överfört till ett annat. Beslutet har alltså inte relevans för personuppgifter som samlas in och behandlas inom medlemsstaten. Dataskyddsrambeslutet är sedan år 2013 helt genomfört i svensk rätt, då lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen trädde i kraft.

Översyn av EU:s dataskyddsreglering

Kommissionen presenterade i januari 2012 ett förslag till en genomgripande reform av EU:s regler om skydd för personuppgifter. Förslaget innebär bl.a. att dataskyddsdirektivet ska ersättas av en generell dataskyddsförordning. Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag till dataskyddsförordning är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet av personuppgifter i syfte att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Eftersom regleringen föreslås få formen av en förordning och en sådan är direkt tillämplig i medlemsstaterna, kommer regleringen, om förslaget genomförs, att ersätta dataskyddsdirektivet och därigenom också personuppgiftslagen. Förslaget till förordning minskar sannolikt utrymmet för registerförfattningar. I reformen ingår också förslag till nytt direktiv med särregler för den brottsbekämpande sektorn som ska ersätta data-

³ Rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 november 2008 om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete (EUT L 350, 30.12.2008, s. 60).

skyddsrambeslutet. Till skillnad från dataskyddsrambeslutet ska direktivet inte omfatta endast utbyte av information över gränserna utan även nationell personuppgiftsbehandling inom den brottsbekämpande sektorn. Det föreslås gälla på straffrättens område, vilket enligt förslaget omfattar bl.a. verkställighet av straffrättslig påföljd.

Rättsligt samarbete inom EU om bötesverkställighet

Som exempel på lagstiftning om rättsligt samarbete inom EU kan nämnas bl.a. lagen (2009:1427) om verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen (se avsnitt 6.2.7). Här lämnas inte någon redogörelse för dessa författningar, eftersom de inte innehåller några bestämmelser om personuppgiftsbehandling.

4.4 Grundläggande nationella bestämmelser om behandling av personuppgifter

Regeringsformen

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen, förkortad RF. I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § första stycket slås det fast att den offentliga makten ska utövas med respekt bl.a. för den enskilda människans frihet och i fjärde stycket anges bl.a. att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Vad gäller personuppgifter föreskrevs tidigare, i 2 kap. 3 § andra stycket RF, att varje medborgare, i den utsträckning som närmare angavs i lag, skulle skyddas mot att hans eller hennes personliga integritet kränktes genom att uppgifter om honom eller henne registrerades med hjälp av automatisk databehandling. Bestämmelsen utgjorde inte något individuellt rättighetsskydd för enskilda, utan innebar att lagstiftaren var skyldig att i lag upprätthålla någon form av integritetsskydd i fråga om automatiserad behandling av personuppgifter.

Den 1 januari 2011 upphävdes nämnda bestämmelse. Samtidigt infördes ett andra stycke i 2 kap. 6 § RF, för att nå ett utvidgat

grundlagsskydd. Enligt detta är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen omfattar bara vissa kvalificerade intrång i skyddet av den personliga integriteten. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång ska enligt uttalanden i lagstiftningsärendet en avvägning ske utifrån bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra (prop. 2009/10:80 s. 178ff). En begränsning av denna grundlagsskyddade fri- och rättighet får, enligt 2 kap. 20 § och 21 § RF, endast göras under vissa förutsättningar och då i form av lag. I en övergångsbestämmelse anges att äldre föreskrifter i förordning som innebär betydande intrång i den personliga integriteten behåller sin giltighet, dock längst till och med den 31 december 2015.

Allmänt om regleringen av behandling av personuppgifter

Det är i första hand personuppgiftslagen (1998:204) som ska tillgodose regeringsformens krav i fråga om integritetsskydd när det gäller automatiserad personuppgiftsbehandling.⁴ Personuppgiftslagen är en generellt tillämplig skyddsreglering som gäller både för myndigheter och för enskilda som behandlar personuppgifter. Vid dataskyddsdirektivets genomförande anfördes att det traditionella svenska systemet med särregler i särskilda författningar var att föredra framför generella undantag från den nya lagen.⁵ Personuppgiftslagen är alltså inte begränsad till de områden inom vilka dataskyddsdirektivet är tvingande, utan gäller i princip även för t.ex. det polisiära och straffrättsliga området.⁶

Vid sidan av personuppgiftslagen finns det åtskilliga författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter inom olika verksamhetsområden. Dessa s.k. registerförfattningar gäller framför bestämmelserna i personuppgiftslagen. Det rör sig, något förenklat, om tre olika typer av författningsreglering; för det första

⁴ Prop. 2009/10:85 s. 67

⁵ Prop. 1997/98:44 s. 41

⁶ Dataskyddsrambeslutets förpliktelser för medlemsstaterna har helt införts genom lagen (2013:329) om vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen.

författningar som reglerar ett eller flera enskilda register, för det andra generella författningar för en viss sektor av samhället (som i sig kan reglera ett eller flera register), för det tredje personuppgiftslagen som tillämpas helt eller delvis för olika verksamhetsområden. Inom vissa verksamheter ska ibland personuppgiftslagen, en särskild registerförfattning för den sektorn och särbestämmelser för ett visst register tillämpas samtidigt. Att flera författningar om personuppgiftsbehandling är samtidigt tillämpliga gäller bl.a. för Polismyndighetens uppbördsverksamhet. Regleringen på området är således mycket komplex.

Pågående översyn av regleringen av personuppgiftsbehandling

Den översyn av dataskyddsregleringen som sker inom den Europeiska unionen (se avsnitt 4.3.2) kan komma att innebära att personuppgiftslagen upphävs och att utrymmet för att behålla en sektorsspecifik registerlagstiftning kommer att avsevärt snävas in. Regeringen gav, innan EU-kommissionen lämnade sitt förslag till en reform av dataskyddsregleringen, en särskild utredare i uppdrag att se över den nationella registerlagstiftningen och vissa därmed sammanhängande frågor (dir. 2011:86). Utredningen har antagit namnet Informationshanteringsutredningen. I uppdraget ingår numera (dir. 2014:31) bl.a. att utreda förutsättningarna för att skapa en generell, enhetlig och samlad reglering för myndigheternas personuppgiftsbehandling och lämna författningsförslag till en sådan, med beaktande av den pågående översynen inom Europeiska unionen av regleringen om skyddet för personuppgifter. Personuppgiftsbehandling inom den brottsbekämpande verksamheten omfattas inte av uppdraget. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2015 (dir. 2014:147).

4.4.1 Personuppgiftslagen

Lagens tillämpningsområde

Personuppgiftslagen (1998:204) är generellt tillämplig och innehåller allmänna riktlinjer för behandling av personuppgifter, oavsett ändamålet med behandlingen. Lagen ersatte den tidigare datalagen

(1973:289) när dataskyddsdirektivet genomfördes i svensk rätt. Personuppgiftslagens bestämmelser, som i huvudsak följer dataskyddsdirektivets text och disposition, har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i personuppgiftsförordningen (1998:1191).

Utgångspunkten är att behandling av personuppgifter är tillåten i de fall och på de villkor lagen anger. Med personuppgifter i personuppgiftslagens mening avses all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, dvs. särregler i annan lagstiftning gäller framför bestämmelserna i personuppgiftslagen (2 §). Det finns en mängd sådana särskilda författningar (registerförfattningar) som reglerar behandlingen av personuppgifter för ett visst verksamhetsområde, för en viss typ av register eller för ett särskilt register. Se mer om registerförfattningar nedan.

Personuppgiftslagen innehåller generella riktlinjer för behandling av personuppgifter. I 3 § definieras olika för lagen relevanta uttryck och begrepp. Begreppet behandling av personuppgift omfattar i stort sett allt man kan göra med sådana uppgifter, vare sig det sker automatiserat eller inte, såsom att exempelvis samla in, registrera, söka, bevara, sammanställa och sprida uppgifter (3 §). Så snart personuppgifter på något sätt hanteras är det alltså fråga om en behandling som faller under lagen, om den är helt eller delvis automatiserad (5 § första stycket) eller avser ett manuellt register med personuppgifter som är strukturerade eller ordnade så att de är sökbara på person (5 § andra stycket). Lagen är teknikneutral i den meningen att den i fråga om automatiserad behandling inte är begränsad till dataregister. All automatiserad behandling omfattas, oavsett om personuppgifterna är ordnade i ett register eller inte. Om uppgifter samlas in manuellt och sedan behandlas automatiserat, är även insamlandet en sorts behandling som omfattas av lagen. På samma sätt faller ett utlämnande genom manuella utskrifter från ett automatiserat register under lagens bestämmelser. Av 3 § framgår vidare att den som själv eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter är personuppgiftsansvarig.

Grundläggande krav för behandlingen

Grundläggande krav för all behandling av personuppgifter finns i 9 § personuppgiftslagen. Den personuppgiftsansvarige, som ofta är den organisation där personuppgifterna behandlas, ansvarar för att behandlingen av personuppgifter sker i enlighet med tillämpliga bestämmelser. Sådana uppgifter ska alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter ska samlas in och behandlas för särskilda, uttryckligt angivna ändamål. Efter insamlingen får uppgifterna inte behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (den s.k. finalitetsprincipen). De personuppgifter som behandlas ska vidare vara riktiga och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och får inte heller vara fler än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Uppgifterna ska så långt möjligt vara aktuella. Om personuppgifterna inte uppfyller dessa krav, ska den personuppgiftsansvarige vidta alla rimliga åtgärder för att utplåna, blockera eller rätta uppgifterna. Personuppgifter får inte sparas längre än nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de behandlas. Därefter ska de avidentifieras eller förstöras.

Bestämmelsen hindrar inte att allmänna handlingar arkiveras. Enligt 10 § arkivlagen (1990:782) får allmänna handlingar gallras, men det får inte ske på ett sådant sätt att ändamålen med arkivbildningen inte kan tillgodoses. Statliga myndigheter får, enligt 14 § arkivförordningen (1991:446), bara gallra allmänna handlingar i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Utgångspunkten i en statlig myndighets verksamhet är alltså att handlingar, och därmed personuppgifter, ska bevaras för arkivändamål om inga särskilda gallringsbestämmelser gäller för verksamheten. Behandling som sker för att bevara uppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål får också ske under längre tid än vad som är nödvändigt för de ursprungliga ändamålen. Det möjliggör t.ex. behandling i form av elektronisk arkivering av personuppgifter.

Tillåten behandling och känsliga uppgifter

Personuppgiftslagen innehåller en uttömmande uppräkningslista av under vilka förutsättningar behandling av personuppgifter är tillåten (10–12 §§ personuppgiftslagen). Personuppgifter får behandlas antingen om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig av olika angivna skäl, bl.a. för att en arbetsuppgift av allmänt intresse eller i samband med myndighetsutövning ska kunna utföras. En behandling får också utföras om den är nödvändig för att tillgodose ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige, eller hos den tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut, och detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Det finns ett förbud mot behandling av känsliga personuppgifter i 13 §. Känsliga personuppgifter definieras i lagen som uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Förbudet mot behandling av känsliga uppgifter är inte undantagslöst. Från förbudet att behandla känsliga personuppgifter finns, utöver när den registrerade själv lämnat sitt samtycke eller själv offentliggjort uppgiften (15 §), vissa undantag bl.a. för hälso- och sjukvårdsändamål samt forskning och statistik (16–19 §§). Förbudet omfattar enligt 5 a § personuppgiftslagen inte heller personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i strukturerat material, dvs. en samling av personuppgifter som är tillgänglig för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Det finns också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från förbudet i 13 §, om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (20 §).⁷

⁷ Se t.ex. 8 § personuppgiftsförordningen (1998:1191), enligt vilken myndigheter får behandla känsliga personuppgifter i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ärendet.

Personuppgifter om lagöverträdelser m.m.

Personuppgiftslagen innehåller särskilda bestämmelser om bl.a. uppgifter om lagöverträdelser. Personuppgifter om lagöverträdelser ingår vanligtvis inte i vad som omfattas av definitionen av 13 § av känsliga personuppgifter, men de berör ändå känsliga förhållanden. Detsamma gäller uppgifter om person- och samordningsnummer. Med hänsyn till detta finns det begränsningar i fråga om sådana uppgifter.

I 21 § finns ett förbud för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. I kommentaren till personuppgiftslagen anges att en uppgift om att någon har eller kan ha begått något visst brott utgör en uppgift om lagöverträdelse, även om det inte finns någon dom eller motsvarande beträffande brottet.⁸

Uppgifter om person- och samordningsnummer får utan samtycke behandlas bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en mer säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (22 §).

Information och rättelse

Personuppgiftslagen innehåller ett flertal bestämmelser som syftar till att genom information trygga den enskildes rätt att kontrollera om behandling av personuppgifter om honom eller henne pågår (24-28 §§). Har uppgifterna samlats in från någon annan än den enskilde, ska han eller hon informeras när uppgifterna registreras, eller, om avsikten med behandlingen är att lämna ut dem till tredje man, när uppgifterna lämnas ut första gången. Information behöver dock inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnande av uppgifterna i författning eller om det skulle vara omöjligt eller kräva en oproportionerligt stor arbetsinsats att informera. Informationen ska omfatta uppgift om vem som är personuppgiftsansvarig, ändamålet med behandlingen samt all övrig information som den registrerade behöver för att kunna ta tillvara

⁸ Personuppgiftslagen, En kommentar, Sören Öman och Hans-Olof Lindblom, tredje upplagan, s. 271.

sina rättigheter i samband med behandlingen. Den personuppgiftsansvarige är vidare skyldig att efter ansökan, en gång per år, gratis informera om huruvida och i så fall vilka uppgifter om sökanden som behandlas, ändamålet med behandlingen, varifrån uppgifterna kommer och till vem de lämnas ut. Det bör anmärkas att uppgiftsskyldigheten inte omfattar alla uppgifter, bl.a. inte uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt gentemot den registrerade.

Personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga eller som annars inte har behandlats i enlighet med personuppgiftslagen, ska på begäran av den registrerade rättas, utplånas eller blockeras av den personuppgiftsansvarige. Om felaktiga personuppgifter har lämnats ut till tredje man, ska denne i vissa fall informeras om korrigeringen.

Övriga bestämmelser

I 30 och 31 §§ personuppgiftslagen finns allmänna bestämmelser om säkerheten vid behandling av personuppgifter. Bestämmelserna avser att trygga både den tekniska säkerheten och att de personer som behandlar uppgifterna har tillräckliga instruktioner för att behandla uppgifterna på ett korrekt sätt. Den personuppgiftsansvarige har ett stort ansvar för säkerheten. Enligt 33 § personuppgiftslagen är det förbjudet att till tredje land, dvs. ett land utanför EU och ESS, föra över personuppgifter om landet inte har en adekvat nivå för skyddet av personuppgifterna.

Personuppgiftslagen innehåller också bestämmelser om bl.a. tillsyn, skadestånd, straff och överklagande (43–49 och 51–53 §§). Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen.

4.4.2 Registerförfattningar

Vid sidan av personuppgiftslagens generella reglering finns ett stort antal registerförfattningar. Registerförfattningarna har till huvudsakligt syfte att anpassa personuppgiftsregleringen till de särskilda behov som myndigheter har i sina respektive verksamheter samt att göra avvägningar mellan behovet av effektivitet i berörd verksamhet och behovet av skydd för den enskildes integritet. Detta sker genom att registerförfattningarna reglerar inrättandet och använd-

ningen av viktigare register eller andra personuppgiftssamlingar inom den offentliga sektorn. Den bakomliggande tanken är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag (prop. 1990/91:60 s. 58 och bet. KU 1990/91:11 s. 11).

En registerförfattning är alltså tänkt att ge ett anpassat integritetsskydd vid en myndighets hantering av personuppgifter när det finns behov av att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som personuppgiftslagen annars ger. För personuppgiftsbehandlingen inom åklagarväsendet, de allmänna domstolarna samt Kriminalvården finns sådana särregleringar, som i stor utsträckning ersätter personuppgiftslagen. Det gäller också för Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. För polisen, Kustbevakningen och Tullverket finns också särskilda författningar, med följd att personuppgiftslagens bestämmelser delvis gäller. Se mer om regleringen av nämnda myndigheters personuppgiftsbehandling nedan.

En utgångspunkt vid utarbetandet av registerförfattningar är att regleringen så långt som möjligt ska vara i överensstämmelse med personuppgiftslagen och därmed med dataskyddsdirektivets materiella bestämmelser samt att behovet av särregler i förhållande till personuppgiftslagen bör övervägas noga (prop. 1997/98:44 s. 41). En omständighet som talar för en särreglering i förhållande till personuppgiftslagen är att en särskild författning kan anses innebära en bättre garanti för utformningen av integritetsskyddet vad gäller exempelvis särskilt känsliga register eller andra personuppgiftssamlingar.

Utvecklingen går samtidigt generellt mot att behandlingen av personuppgifter i traditionella register överges. Behandling av personuppgifter kommer i framtiden i större utsträckning att ske i avancerade ärendehanteringssystem som länkas samman med varandra, ibland med digital dokumenthantering. Sådana system kan utöver att tjäna som verksamhetsstöd för ärendehantering vid myndigheter också i praktiken tillgodose det behov som traditionella personregister varit inriktade på, genom att olika sökingångar skapas. Utgångspunkten bör då vara att utforma generella bestämmelser till skydd för den personliga integriteten snarare än att reglera särskilda register (jämför uttalanden i lagstiftningsärendet om polisdatalagen prop. 2009/10:85 s. 61 och 65).

4.5 Polisens behandling av personuppgifter

4.5.1 Regleringen i stort

Polisdatalagen (2010:361) gäller vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Syftet med lagen är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Kompletterande regler finns i polisdataförordningen (2010:1155).

Polisdatalagen gäller i stället för personuppgiftslagen (1 kap. 1 § polisdatalagen). I lagen hänvisas dock till ett antal bestämmelser i personuppgiftslagen som gäller vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet (2 kap. 2 § polisdatalagen). Som exempel kan nämnas personuppgiftslagens bestämmelser om definitioner och om förhållandet till offentlighetsprincipen.

Polisen har, något förenklat, tre kategorier av register, vilket hänger samman med vilka bestämmelser som styr behandlingen. Det rör sig om (1) register som förs med stöd av allmänna bestämmelser i polisdatalagen och personuppgiftslagen, (2) register som förs med stöd av bestämmelser om särskilda register i polisdatalagen eller annan särskild registerlagstiftning, och (3) register som enligt övergångsbestämmelserna till polisdatalagen förs med stöd av den numera upphävda datalagen och Datainspektionens tillstånd.

Andra registerförfattningar som reglerats särskilt är bl.a. lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2006:444) om passagerarregister och lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Vidare förs ett register med stöd av särskilda regler i vapenlagen (1996:67), och nu finns förslag till en lag om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (prop. 2013/14:254). Till kategorin hör även förordningen (1997:902) om register över förelägganden av ordningsbot och förordningen (1997:903) om register över strafförelägganden.

4.5.2 Polisdatalagen

Lagens tillämpningsområde

Den nuvarande polisdatalagen trädde i kraft den 1 mars 2012. Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen samt i Ekobrottsmyndighetens polisiära verksamhet.

Den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av de särskilda lagarna om belastningsregister, misstankeregister, Schengens informationssystem, passagerarregister samt polisens allmänna spaningsregister undantas från polisdatalagens tillämpningsområde. Lagen gäller inte heller när personuppgifter behandlas i polisens vapenregister enligt vapenlagen (1996:67), om inte annat anges i den lagen.

Enligt uttalanden i lagstiftningsärendet om polisdatalagen (prop. 2009/10:85 s. 76) ska från lagen även undantas den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av de särskilda förordningarna om register över strafförelägganden och register över förelägganden av ordningsbot.

Personuppgiftsbehandling i sådan verksamhet som inte är brottsbekämpande, exempelvis hanteringen av förvaltningsärenden, omfattas inte av lagen utan regleras av personuppgiftslagen.

Ändamål

I polisdatalagen anges för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet. Ändamålen delas in i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns inom polisens brottsbekämpande verksamhet. Dessa ändamål är uttömmande angivna i 2 kap. 7 § polisdatalagen. Personuppgifter får enligt denna bestämmelse behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

De sekundära ändamålen aktualiseras när personuppgifter som får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet lämnas ut till andra myndigheter eller organisationer för dessas behov. Enligt

de sekundära ändamålen, som anges i 2 kap. 8 § polisdatalagen, får personuppgiftsbehandling genom sådant utlämnande ske när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i brottsbekämpande verksamhet hos Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, eller hos utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Personuppgiftsbehandling genom utlämnande får vidare ske om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i polisens handräckningsverksamhet eller, om det finns särskilda skäl att tillhandahålla informationen, i annan verksamhet som polisen svarar för. Sådant personuppgiftsbehandling får även ske om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i verksamhet hos Kriminalvården för att förebygga brott och upprätthålla säkerheten, eller i en myndighets verksamhet i övrigt, om det åligger polisen att bistå myndigheten med viss uppgift, eller informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott. Uppgifter som behandlas för ett primärt ändamål får även behandlas om det är nödvändigt för att lämna information till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra. I ett enskilt fall får personuppgifter behandlas genom att lämnas ut även för något annat ändamål, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). Slutligen anges att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för diarieföring, eller uppgifterna har lämnats till polisen i en anmälan eller liknande och behandlingen är nödvändig för handläggningen (2 kap. 9 § polisdatalagen).

Det finns vidare särskilda sekretessbrytande bestämmelser som anger i vilken utsträckning personuppgifter får lämnas ut till andra myndigheter (2 kap. 16–18 §§). Lagen innehåller också bestämmelser om elektroniskt utlämnande av, tillgång till samt bevarande och gallring av personuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter

Behandling av känsliga personuppgifter regleras i 2 kap. 10 § polisdatalagen. Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på

grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med sådana uppgifter om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

Gemensamt tillgängliga uppgifter

Vid behandling av personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga i polisens brottsbekämpande verksamhet gäller särskilda bestämmelser, se kapitel 3. Av 3 kap. 2 § framgår vilka personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga. Det gäller bl.a. uppgifter som förekommer i ett ärende om utredning eller beivrande av brott. Uppgifter som endast ett fåtal personer har rätt att ta del av anses inte som gemensamt tillgängliga.

Reglerna innebär att för gemensamt tillgängliga uppgifter ska det bl.a. genom särskilda upplysningar eller på annat sätt framgå för vilket närmare ändamål en behandling av personuppgifter sker, om uppgiften är hänförlig till en misstänkt person eller inte samt i vissa fall framgå en upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och om uppgifternas riktighet i sak, om inte detta på grund av särskilda omständigheter är onödigt (3-4 §§). Det gäller även särskilda regler för sökning (5-7 §§), direktåtkomst (8 §) och bevarande och gallring (9-15 §§) av gemensamt tillgängliga uppgifter.

Register som regleras särskilt i polisdatalagen

Några register regleras särskilt i 4 kap. polisdatalagen. Dessa är register över DNA-profiler, dvs. DNA-registret, utredningsregistret och spårregistret, fingeravtrycks- och signalementsregister, penningtvätsregister samt det internationella registret. För dessa register finns särskilda bestämmelser om ändamål, direktåtkomst och gallring.

Behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet

Polisdatalagen har ett särskilt kapitel med bestämmelser om behandling av personuppgifter i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet (5 kap.). Dessa bestämmelser reglerar framförallt ändamålen för Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling, som delvis avviker från regleringen för den övriga polisen. Det finns även särskilda bestämmelser om bevarande och gallring. När det gäller behandlingen av känsliga uppgifter, utlämnande av personuppgifter och uppgiftsskyldighet gäller samma bestämmelser som för polisen i övrigt.

Skadestånd, rättelse och överklagande

Personuppgiftslagens regler om rättelse, skadestånd och överklagande gäller vid behandling med stöd av polisdatalagen (2 kap. 2 § första stycket 6, 12 och 13).

4.5.3 Andra registerförfattningar

Det finns, som redan nämnts, vissa registerförfattningar som reglerar enskilda register som förs helt eller delvis inom ramen för polisens brottsbekämpande verksamhet, men som har undantagits från polisdatalagens tillämpningsområde. Detta gäller bl.a. lagen om belastningsregister, lagen om misstankeregister och lagen om polisens allmänna spaningsregister. På motsvarande sätt har nu aktuella uppbördsregister och register över förelägganden av ordningsbot, enligt uttalande i förarbeten till lagen (prop. 2009/10:85 s. 76), undantagits från polisdatalagens tillämpningsområde (se mer under 7 Bötesregister). För nu nämnda register finns de särskilda registerförfattningarna förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot (se avsnitt 7.2) och förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden (se avsnitt 7.4). I var och en av författningarna regleras bl.a. ändamålet med registret, vilka uppgifter som får finnas i registret och när de ska gallras.

4.6 Andra myndigheters behandling av personuppgifter för brottsbekämpande verksamhet

4.6.1 Åklagarväsendet

Förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet gäller utöver personuppgiftslagen (1 §). Förordningen är tillämplig på Åklagarmyndigheten och på Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet, om behandlingen av personuppgifter är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Sådan behandling av personuppgifter som regleras i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden är undantagen från tillämpningsområdet.

I förordningen (2006:937) anges uttömmande vilken behandling av personuppgifter som är tillåten. Huvudregeln är att uppgifter om den som kan misstänkas för brott och om andra personer får behandlas, när det behövs för att en åklagare ska kunna utföra de uppgifter som enligt rättegångsbalken eller annan författning ankommer på åklagare (7 §). Vidare får personuppgifter behandlas för tillsyn, planering, uppföljning eller framställning av statistik. Dessutom får uppgifter behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos en brottsbekämpande eller brottsbeivrande myndighet eller för att lämna uppgifter till andra, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (8 och 9 §§). Känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv, får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens sådana förhållanden (10 §). Om uppgifterna finns i en handling som kommit in till myndigheten får de dock behandlas. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

Inom åklagarväsendet förs en ärendedatabas, vars ändamål och innehåll regleras i förordningen. I 13 § anges vilka personuppgifter som ärendedatabasen får innehålla. Det rör sig bl.a. om uppgifter som behövs för kommunikation med personen, uppgifter om en

fysisk eller juridisk persons ställning och koppling till andra personer i ett ärende samt uppgifter om fysiska personers personliga och ekonomiska förhållanden, om juridiska personers ekonomiska förhållanden, uppgifter om brottshjälpmedel och transportmedel samt om beslut, händelser och åtgärder i ett ärende. Förordningen reglerar också vilka sökbegrepp som får användas vid sökning (14–16 §§) samt gallring (21 §) och utlämnande av uppgifter (17 och 18 §§). Bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt förordningen (19 §).

Åklagarmyndigheten får enligt 3 § förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden föra ett centralt register över strafförelägganden. Vidare får Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket enligt 2 § föra lokala register över strafförelägganden. I 9 § finns bestämmelser om vilka uppgifter som registren får innehålla. Det rör sig bl.a. om uppgifter om den misstänkte och om målsägande samt om gärningen, påföljden, beslut i ärendet och underrättelser. I 17 och 18 §§ anges vilka sökbegrepp som får användas vid sökning i registren. (Se mer om regleringen i avsnitt 7.4.)

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att utarbeta en ny reglering för behandlingen av personuppgifter inom åklagarväsendet. Arbetet utgår från Åklagardatautredningens betänkande Åklagarväsendets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet (SOU 2008:87). I betänkandet föreslås en lag om behandling av uppgifter i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet som ska ersätta den nu gällande förordningen (2006:937). Utredningen har vidare anfört att den anser att arbetet i samband med strafförelägganden är sådant att det faller in under begreppet beivra brott. Den föreslagna lagen skulle därmed omfatta personuppgiftsbehandling för detta arbete. Lagen föreslås gälla i stället för personuppgiftslagen och utgå från personuppgiftslagens tillämpningsområde, begrepp och terminologi. I lagen anges de undantag, preciseringar och förtydliganden i förhållande till personuppgiftslagen som utredningen anser vara motiverade. Förslaget innehåller också allmänna bestämmelser om behandling av personuppgifter i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet, bl.a. regler om personuppgiftsansvar, ändamålet för behandlingen, behandling av

känsliga personuppgifter, gallring samt utlämnande av personuppgifter och uppgiftsskyldighet.

Åklagardatautredningen föreslår att förordningen om register över strafförelägganden, vad gäller verksamheten vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, ska upphävas vid införandet av den nya lagen.

4.6.2 Kustbevakningen

För Kustbevakningens behandling av personuppgifter gäller kustbevakningsdatalagen (2012:145), och anknyttande förordning (2012:246), vilka trädde i kraft den 1 maj 2012. Lagen reglerar, med några få undantag, all behandling av personuppgifter i Kustbevakningens operativa verksamhet.

Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen, men innehåller hänvisningar till vissa bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas vid personuppgiftsbehandling i Kustbevakningens verksamhet (2 kap. 1 och 2 §§ lagen). Som exempel kan nämnas personuppgiftslagens bestämmelser om definitioner och om förhållandet till offentlighetsprincipen.

Kustbevakningsdatalagen är uppbyggd på i princip samma sätt som polisdatalagen. De ändamål för vilka personuppgifter får behandlas är indelade i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns inom Kustbevakningen. De primära ändamålen för den brottsbekämpande verksamheten anges uttömmande i 3 kap. 2 § kustbevakningsdatalagen. Enligt denna paragraf får personuppgifter behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden.

De sekundära ändamålen är aktuella när personuppgifter som får behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet lämnas ut till andra myndigheter eller organisationer för dessas behov. Enligt de sekundära ändamålen, som anges i 3 kap. 3 § kustbevakningsdatalagen, får personuppgiftsbehandling genom sådant utlämnande ske när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i brottsbekämpande verksamhet hos Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket

och Skatteverket, eller hos utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation. Sådan behandling får vidare ske om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i annan verksamhet hos Kustbevakningen för utredning och beslut i ärenden som rör vattenföroreningsavgift eller tillsyn och kontroll enligt lag eller förordning. Sådan personuppgiftsbehandling får även ske om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i en annan myndighets verksamhet, om Kustbevakningen enligt lag eller förordning är skyldig att bistå myndigheten med viss uppgift, eller om informationen tillhandahålls inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mot brott. Uppgifter som behandlas för ett primärt ändamål får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning, till andra. I ett enskilt fall får personuppgifter behandlas genom att lämnas ut även för annat ändamål, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen).

Kustbevakningsdatalagen innehåller också bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter (2 kap. 7 §). Uppgifter om en person får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

Lagen innehåller vidare särskilda bestämmelser om i vilka fall utlämnande av personuppgifter får ske bl.a. till Interpol och Euro-pol i samband med internationellt samarbete (3 kap. 6 § kustbevakningsdatalagen). Det finns även särskilda bestämmelser om under vilka förutsättningar personuppgifter som omfattas av sekretess får lämnas ut till svenska myndigheter (3 kap. 7 §). Lagen innehåller också bestämmelser om elektroniskt utlämnande av (2 kap. 8 §), tillgång till samt bevarande och gallring av personuppgifter (2 kap. 3 § respektive 3 kap. 4 § och 4 kap. 8–14 §§ kustbevakningsdatalagen).

Personuppgiftslagens regler om skadestånd och rättelse gäller vid behandling med stöd av kustbevakningsdatalagen. I fråga om

överklagande hänvisas till överklaganderegler i personuppgiftslagen.

4.6.3 Tullverket

Lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet behandlar i stort sett samma frågor som polisdatalagen. Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen, men hänvisar till vissa bestämmelser i personuppgiftslagen som ska tillämpas på personuppgiftsbehandling inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Till lagen hör förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Tullverket har också en registerlag med tillhörande förordning som gäller i den s.k. fiskala verksamheten: lagen (2001:185) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Författningarna i fråga faller utanför området för vårt uppdrag och kommer därför inte att beröras närmare här. I det följande avses alltså regleringen för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet innehåller dels allmänna regler om behandling av personuppgifter, dels bestämmelser om en särskild databas, tullbrottsdatabasen. Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter. Lagen tillämpas även i viss utsträckning på behandling av uppgifter om juridiska personer.

De ändamål för vilka personuppgifter får behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet är uppdelade i primära (7 §) och sekundära (8 §) ändamål. Personuppgifter får behandlas om det behövs för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, för att utreda eller beivra visst brott, eller för att fullgöra det arbete som Tullverket är skyldigt att utföra enligt lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete (7 §). Vidare får personuppgifter behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs hos andra, i bestämmelsen uppräknade, svenska brottsbekämpande myndigheter (8 §). Uppgifter får som huvudregel inte behandlas för några andra ändamål än de som anges i 7 och 8 §§ (jämför 9 §

första stycket i personuppgiftslagen, som inte gäller i denna verksamhet). Uppgifter får dock lämnas ut till riksdagen och regeringen samt, i den utsträckning uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning, till andra (9 §).

Känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv, får inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om en persons sådana förhållanden. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de dock kompletteras med känsliga personuppgifter när det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen (11 §).

De närmare förutsättningarna för behandling av uppgifter för de tre huvudsyften som anges i 7 § finns i 12–15 §§. Det finns här regler för ändamålet att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (12–13 §§) respektive för att fullgöra det arbete som verket är skyldigt att utföra enligt lagen om internationellt tullsamarbete (15 §). För ändamålet att utreda och beivra brott får enligt 14 § uppgifter om den som kan misstänkas för brottet och om andra personer behandlas när det behövs för att utreda eller beivra brottet. Som huvudregel ska uppgifter om personer som inte är misstänkta eller kan komma att misstänkas för brott föras med en särskild upplysning om detta. Uppgifter om en person som kan ha samband med brottslig verksamhet ska föras med upplysning om uppgiftslämnarens trovärdighet och uppgifternas riktighet i sak (16 §).

I 19 § anges i detalj vilka typer av personuppgifter som får behandlas i tullbrottsdatabasen och i 20–22 §§ anges vilka sökbegrepp som får användas. Lagen innehåller också regler om när gallring av olika uppgifter ska ske (27 och 28 §§), och bestämmelser om information till den registrerade och överklagande. I fråga om skadestånd och rättelse gäller bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Regeringen har gett Tullverket i uppdrag att utreda behovet av författningsändringar i myndighetens registerförfattning, bl.a. mot bakgrund av ikraftträdandet av polisdatalagen (2010:361). I uppdraget har ingått att utreda vilka författningsändringar som behövs för att underlätta ett modernt och effektivt brottsbekämpande arbete där hänsyn tas till den personliga integriteten för de registrerade, liksom att lämna författningsförslag. Tullverket har lämnat en promemoria med förslag till en tullbrottsdatalag. Förslaget är under behandling inom Regeringskansliet.

4.6.4 Skatteverket

I lagen (1999:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och förordningen (1999:105) i samma ämne regleras behandlingen av personuppgifter i verkets brottsbekämpande verksamhet. Lagen – som gäller dels för spaning vid och utredning av brott, dels för att förebygga brott – gäller utöver personuppgiftslagen och reglerar bl.a. underrättelseregister (8-10 §§). Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter.

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet avser i första hand sådana brott som anges i 1 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, bl.a. brott mot skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1986:436) om näringsförbud.

Lagen (1999:90) innehåller också regler om känsliga personuppgifter (4 §), utlämnande av uppgifter (6 §) och om gallring (15 §). Bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen (16 §). Skatteverkets beslut i fråga om rättelse får överklagas (17 §).

På liknande sätt som för Tullverket har även Skatteverket haft i uppdrag att överväga behovet av författningsförändringar. Skatteverket har överlämnat en promemoria Behandling av personuppgifter i samband med Skatteverkets verksamhet med brottsutredningar med förslag till ändringar. Förslaget är under behandling inom Regeringskansliet.

4.7 Behandling av personuppgifter vid andra myndigheter i rättskedjan

4.7.1 De allmänna domstolarna

Behandlingen av personuppgifter vid de allmänna domstolarna regleras i förordningen (2001:639) om registerföring m.m. vid allmänna domstolar med hjälp av automatiserad behandling, och kompletteras av personuppgiftslagen. Förordningen gäller vid automatiserad behandling av personuppgifter i Högsta domstolens, hovrätternas och tingsrätternas rättskipande och rättsvårdande verksamhet.

Förordningen gäller utöver personuppgiftslagen, som således i övrigt gäller för personuppgiftsbehandlingen vid de allmänna domstolarna. Förordningen innehåller bestämmelser om två typer av register, nämligen verksamhetsregister och rättsfallsregister. Domstolarna får föra verksamhetsregister, vilkas övergripande ändamål är att vara ett hjälpmedel vid handläggningen av mål och ärenden. Registren får användas för handläggning av mål och ärenden, planering, uppföljning och utvärdering av verksamheten och framställning av statistik samt att fullgöra författningsenlig underrättelseskyldighet.

Ett verksamhetsregister får endast innehålla de uppgifter som anges i en detaljerad uppräkningslista i en bilaga till förordningen. Det rör sig om uppgifter om bl.a. mål eller ärenden, om parter och andra aktörer, om personer som ska höras eller yttra sig, om förhandling, om handläggningen i övrigt och om rättegångskostnader.

Vid angivande av vad saken gäller (ärendemening) får sådana känsliga personuppgifter som anges i 13 § personuppgiftslagen och uppgifter om lagöverträdelse m.m. som anges i 21 § personuppgiftslagen behandlas endast om det är nödvändigt för att saken ska kunna återges på ett ändamålsenligt sätt. I övrigt får sådana uppgifter behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett mål eller ärende eller om de behövs för handläggningen av målet eller ärendet. Känsliga personuppgifter får inte användas som sökbegrepp.

Förordningen innehåller också regler om gallring i verksamhetsregister. Domstolarna får vidare föra rättsfallsregister för återsökning av vägledande avgöranden, rättsutredningar och liknande rättslig information. Personuppgiftslagens regler om gallring tillämpas på registren.

Vid sidan av behandlingen i register innehåller förordningarna också bestämmelser om att domstolarna får behandla personuppgifter automatiserat i löpande text, ljudupptagningar eller ljud- och bildupptagningar. Sådana personuppgifter gallras enligt bestämmelserna i personuppgiftslagen. Det innebär att de ska gallras när de inte längre behövs.

Bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt förordningen. Den innehåller särskilda regler om överklagande.

Inom Regeringskansliet pågår sedan tidigare ett arbete med att ta fram förslag till ny reglering av behandlingen av personuppgifter vid domstolarna (se bl.a. departementspromemorian Ds 2013:10).

4.7.2 Kronofogdemyndigheten

Lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter i myndighetens verksamhet. I 1 kap. 1 § anges att den verksamhet som lagen tillämpas på är bl.a. utsökning och indrivning samt annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten. Kronofogdemyndigheten har bl.a. till uppgift att driva in böter och sådana ekonomiska förpliktelser som utgör särskild rättsverkan av brott.

Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen, om inte annat särskilt anges i lagen. Lagen består av tre kapitel, varav 1 kap. innehåller allmänna bestämmelser och 2 kap. bestämmelser om Kronofogdemyndighetens databaser, bl.a. utsöknings- och indrivningsdatabasen (1–6 §§). I 3 kap. finns bestämmelser om enskildas rättigheter.

I lagen anges för vilka ändamål behandling av personuppgifter får förekomma (1 kap. 4 § och 2 kap. 2, 3, 8, 9, 14, 15 och 20 §§). I 1 kap. 6 § regleras behandlingen av känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter om en persons ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Sådana uppgifter får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett mål eller ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Lagen innehåller en allmän bestämmelse om gallring (1 kap. 7 §). För de olika databaserna finns specifika bestämmelser om ändamål, innehåll och gallring.

I 3 kap. finns regler om information till en registrerad (1-2 §§), rättelse och skadestånd (3 och 3 a §§) och överklagande (4 §).

4.7.3 Kriminalvården

Behandlingen av personuppgifter inom Kriminalvården regleras i lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården och förordningen (2001:682) i samma ämne.

Lagen innehåller vissa särbestämmelser i förhållande till personuppgiftslagen, som i övrigt gäller för Kriminalvårdens verksamhet. Lagen innehåller övergripande bestämmelser för behandlingen, medan förordningen bl.a. innehåller bestämmelser om de register som ska föras (centrala kriminalvårdsregistret och säkerhetsregistret) och detaljerade regler om vilka typer av uppgifter som får behandlas om olika personkategorier.

Personuppgifter får behandlas enligt lagen bara om det är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna fullgöra sina uppgifter i enlighet med lag eller förordning, underlätta tillgången till sådana uppgifter om verkställighet av påföljd som rättsväsendets myndigheter behöver, eller upprätthålla säkerheten och förebygga brott under häktning, verkställighet av påföljd, intagning av annat skäl eller transport.

Lagen gäller, såvitt nu är av intresse, vid behandling av personuppgifter i fråga om personer som bl.a. är ålagda fängelse som förvandlingsstraff för böter eller vite. Lagen innehåller bl.a. regler om känsliga personuppgifter. Reglerna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

5 Förenklat förfarande i brottmål

5.1 Inledning

Detta avsnitt är inriktat på att beskriva nu gällande ordning för de förfaranden som kan generera betalningsskyldigheter som omfattas av bötesuppbörd. Det handlar alltså om reglerna för hur bötesstraff, och vissa andra betalningsförpliktelser, blir bestämda i ett utfärdat föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande eller i en dom eller slutligt beslut av allmän domstol. Eftersom behandling av personuppgifter som sker för domstolarnas rättsskipande verksamhet inte omfattas av uppdraget, berörs endast mycket översiktligt rättegången i allmän domstol. Beskrivningen tar alltså sikte på gällande regler om, och det närmare förfarandet med, förelägganden av ordningsbot och strafförelägganden. I avsnitt 7 Bötesregister (se 7.1, 7.2 och 7.4) finns en redogörelse av aktuella registerförfattningar för verksamheten.

Ett brottmål är varje mål där talan om ansvar för brott förs. Processen i brottmål regleras huvudsakligen i rättegångsbalken. Bestämmelserna innebär att ansvarsfrågan i första hand prövas vid rättegång i allmän domstol. Brott där påföljden i princip kan stanna vid böter kan i stället för genom lagföring vid domstol beivras summariskt, enligt bestämmelserna i 48 kap. rättegångsbalken. Det sker genom att den misstänkte föreläggs ett bestämt bötesstraff m.m. för godkännande, omedelbart eller inom viss tid. Ett föreläggande kan utfärdas antingen av åklagare (strafföreläggande) eller av polisman m.fl. (föreläggande av ordningsbot). Ett godkännande innebär att föreläggandet gäller som en lagakraftvunnen dom. Om den misstänkte inte godkänner föreläggandet, kommer vanligtvis ett åtal att väckas och rättegång vid domstol att ske.

5.2 Om lagföring vid allmän domstol

5.2.1 Om rättegången i brottmål

Frågan om ansvar för brott, dvs. en gärning som är beskriven i lag eller förordning och för vilken straff är föreskrivet (se 1 kap. 1 § brottsbalken), prövas normalt efter att åtal har blivit väckt vid allmän domstol. Domstolen har, om den åtalade bedöms skyldig till brott i enlighet med åtalet, att bestämma påföljd för brottet. Med påföljd för brott förstås i brottsbalken straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (1 kap. 3 § brottsbalken). Domstol kan besluta om bötesstraff dels som påföljd för brott av mindre allvarligt slag där böter kan följa på brottet, dels i kombination med andra påföljder, till exempel villkorlig dom. Förutom påföljd kan brott, när så är föreskrivet, leda till förverkande av egendom, företagsbot eller annan särskild rättsverkan, liksom medföra skyldighet att betala skadestånd (1 kap. 8 § brottsbalken).

Processen i brottmål regleras huvudsakligen i rättegångsbalken (RB). Rättegångsbalkens fjärde avdelning (45-48 kap.) innehåller dels regler om rättegången i brottmål vid tingsrätt, dels regler om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Reglerna kompletterar bestämmelserna om brottmål i balkens 19-31 kap. och de allmänna bestämmelserna om rättegången i 32-34 kap.

Rättegången i brottmål vid tingsrätt går med en högst översiktlig beskrivning till enligt följande. Åklagare för på det allmännas vägnar talan om ansvar för brott (allmänt åtal). Målsäganden kan biträda åklagarens åtal eller i vissa fall väcka ett eget åtal (enskilt åtal). Reglerna om åtal finns i 20 kap. RB. Före åtalet har vanligtvis en polisutredning skett (enligt 23 kap. om förundersökning). Åtal mot en tilltalad ska i de allra flesta fall väckas vid en tingsrätt, som prövar ansvarsfrågan efter en huvudförhandling (enligt 46 kap.). Om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter, får domstolen under vissa förutsättningar avgöra brottmålet utan huvudförhandling (45 kap. 10 a § RB). Om målsäganden har ett enskilt anspråk på grund av brott som hör under allmänt åtal, bistår åklagaren regelmässigt målsäganden med den talan vid rättegången (22 kap. 2 § RB).

Efter rättegången avgör domstolen saken, dvs. ansvarsfrågan för brott, inbegripet även ett eventuellt skadeståndsansvar, genom dom

(30 kap. 1 § RB). Andra domstolens avgöranden sker genom beslut. Ett beslut varigenom domstolen skiljer saken från sig är enligt rättegångsbalkens terminologi ett slutligt beslut.

5.2.2 Om rättegången vid allmän domstol i några andra fall

Förutom böter omfattar ordningen med bötesuppbörd också vissa utdömda viten och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet. Se mer under 6.2 Bötesuppbörd.

När allmän domstol prövar frågor om utdömande av viten efter särskild talan, t.ex. enligt 16 kap. 13 § föräldrabalken, ska målet enligt 8 § lagen (1985:206) om viten i tillämpliga delar handläggas enligt reglerna i rättegångsbalken som mål om åtal för brott för vilket svårare straff än böter inte är föreskrivet. Detsamma gäller ofta enligt särskild reglering, exempelvis enligt 8 kap. 3 § sista stycket varumärkeslagen (2010:1877) och 53 b § upphovsrättslagen (1960:729). Det förekommer även att andra förfaranderegler anges, såsom tillämpning av lagen (1996:242) om domstolsärenden (se t.ex. 4 kap. 2 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar).

En talan om särskild rättsverkan av brott kan antingen tas upp i brottmålsprocessen, då brottet är förenat med särskild rättsverkan, eller fristående i en särskild talan, t.ex. när frågan inte rör någon som är tilltalad för brott. I det senare fallet gäller vad som är särskilt föreskrivet om förfarandet enligt särskilda bestämmelser. Enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. anges att reglerna i rättegångsbalken om åtal för brott på vilket inte kan följa svårare straff än böter gäller i tillämpliga delar.

5.3 Förenklat förfarande i brottmål

5.3.1 Allmänt om förfarandet med förelägganden

Brott av mindre allvarligt slag beivras i betydande omfattning genom förfarandet med strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Det rör sig om en summarisk process där åklagare och polisman m.fl. kan lagföra brott som hör under allmänt åtal. Hanteringen innebär att rättegång i domstol kan avvaras.

Denna form av lagföring används i stor utsträckning av myndigheterna. Det utfärdas årligen omkring 325 000 förelägganden av ordningsbot och drygt 50 000 straffförelägganden.¹ Förfarandet medger en snabb och effektiv form för att bestämma straff när den misstänkte erkänner gärningen, brottet är förhållandevis mindre allvarligt och det inte råder någon tvekan om påföljden.

De grundläggande reglerna om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot finns i 48 kap. rättegångsbalken (RB). Närmare bestämmelser om förelägganden finns i straffföreläggandekungörelsen (1970:60) respektive i ordningsbotskungörelsen (1968:199).

Ett straffföreläggande respektive ett föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte skriftligen föreläggs ett bötesstraff för godkännande (48 kap. 2 § RB). Om brottet är förenat med egendoms förverkande, annan sådan särskild rättsverkan eller särskild rättsverkan i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brotts-offerfond ska föreläggandet omfatta också detta. Detsamma gäller kostnad för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning som avser den misstänkte och som har skett för att utreda brottet (48 kap. 2 § tredje stycket RB).

Straffföreläggande får utfärdas av åklagare medan föreläggande av ordningsbot normalt utfärdas av polisman. Även tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen får under vissa förutsättningar utfärda föreläggande av ordningsbot (48 kap. 20 § RB och 2 § ordningsbotskungörelsen). Föreläggandet ersätter i princip åtalet och om den förelagde godkänner föreläggandet gäller det som en laga-kraftvunnen dom (48 kap. 3 § RB).

Alla brott som hör under allmänt åtal och för vilka böter ingår i straffskalan kan hanteras genom förfarandet med förelägganden, förutom då normerade böter är föreskrivet. Däremot kan inte alla påföljder bli aktuella; huvudsaklig påföljd är bötesstraffet, i form av dagsböter (straffföreläggande) eller penningböter (föreläggande av ordningsbot). Straffföreläggande får dock under vissa förutsättningar avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter. Straffföreläggande får också omfatta ett enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet, liksom uppta förverkande och företagsbot. (Se mer om straffförelägganden i nästa avsnitt.) Det förenklade

¹ Av utredningen inhämtade uppgifter, se redovisningen av statistik i avsnitt 6.4.

förfarandet kan normalt sett inte användas för en självständig talan t.ex. om förverkande enligt lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. (1986 års förfarandelag)² eller om utdömmande av vite enligt lagen (1985:206) om viten.

Vid Tullverket finns särskilt förordnade befattningshavare, s.k. tullåklagare, som är särskilda åklagare enligt 7 kap. 8 § RB. Medan en allmän åklagare som regel har rätt att föra talan om varje brott som faller under allmänt åtal är en särskild åklagares behörighet begränsad till vad som är särskilt föreskrivet i författning (20 kap. 2 § andra stycket RB). En tullåklagares behörighet följer av 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Där framgår att tullåklagare får föra talan i mål om brott enligt den lagen och vissa andra författningar (se 1 § andra stycket smugglingslagen). Det krävs dock att det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska medföra någon annan påföljd. En tullåklagare får alltså i sådana fall utfärda strafförelägganden. Bestämmelsen om tullåklagare inskränker inte en allmän åklagares åtalsrätt.

Ett föreläggande ska enligt 48 kap. 9 § RB godkännas skriftligen. Om föreläggandet, vilket oftast är fallet, endast avser böter, eller böter och särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet, kan det även godkännas genom att hela beloppet betalas (48 kap. 11 § RB). Sedan ett föreläggande har blivit godkänt har det rättskraft.

De allmänna reglerna om forum i brottmål är tillämpliga (se 19 kap. brottsbalken). Föreläggandet träder i stället för åtalet (48 kap. 1 och 3 §§ RB) och någon sekretess gäller inte för uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot (35 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Delgivning av ett föreläggande har emellertid inte sådan preskriptionsavbrytande verkan som ett åtal har enligt 35 kap. 1 § brottsbalken. Regleringen skiljer sig åt också beträffande kostnader. Utgångspunkten vid fällande dom är att den dömde ska bära ett ansvar för uppkomna rättegångskostnader (se 31 kap. 1 § RB). En liknande generell reglering finns inte vad gäller godkända förelägganden, och den bötfällde undgår därmed ansvar för vissa förfarandekostnader. Det finns dock ett par specialregleringar: kostnad för viss provtag-

² Det finns undantag, t.ex. kan företagsbot föreläggas enligt 5 § nämnda lag, se avsnitt 5.3.2.

ning och undersökning som avser den misstänkte och som har skett för att utreda brottet ska enligt 48 kap. 2 § RB ingå i ett föreläggande och en skyldighet att ersätta kostnader för offentlig försvarare på motsvarande sätt som vid en fällande dom gäller enligt 31 kap. 9 a § RB när ett strafföreläggande har trätt i stället för åtal. (Se mer under 6.2.5 Rättegångskostnad.)

Eftersom ett godkänt föreläggande gäller som en dom som har vunnit laga kraft kan det inte överklagas. Det kan bara angripas genom extraordinära rättsmedel (resning och domvilla), se de särskilda regler om undanröjande som finns i 59 kap. 6 – 10 §§ RB. Vissa möjligheter till rättelse följer av 48 kap. 12 a och 18 §§ RB.

Uppgifter i ett föreläggande

Föreläggandet ska innehålla uppgift om den åklagare respektive polisman eller tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som har utfärdat föreläggandet, den misstänkte och brottet samt det straff och den särskilda rättsverkan som föreläggs den misstänkte. Ett strafföreläggande ska därutöver innehålla de bestämmelser som är tillämpliga för brottet och i förekommande fall det enskilda anspråk som föreläggs den misstänkte (48 kap. 6 och 17 §§ RB).

5.3.2 Närmare om strafföreläggande

Ansvarsfrågan för brott får tas upp av åklagare genom strafföreläggande, förutsatt att brottet hör under allmänt åtal och att böter (dagsböter eller penningböter) ingår i straffskalan för brottet (48 kap. 1 § och 4 § första stycket RB). För vissa brott får även tullåklagare utfärda strafföreläggande, med stöd av 32 § smugglingslagen. Enligt 1 § strafföreläggandekungörelsen (1970:60) bör åklagare, när förutsättningarna för det finns, utfärda strafföreläggande för den misstänkte i stället för att väcka åtal.

För brott som har begåtts av någon som är under arton år finns särskilda bestämmelser (48 kap. 4 § första stycket RB). I sådana fall får enligt 15 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, trots begränsningen om att böter ska ingå i straffskalan, strafföreläggande utfärdas också i andra fall, om det kan antas att den unge, om åtal

hade väckts, skulle ha dömts endast till böter. Åklagaren får då beakta regler enligt vilka rätten kan döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet.

Ett strafföreläggande innebär enligt 48 kap. 2 § RB att den misstänkte, till godkännande omedelbart eller inom viss tid, föreläggs ett bötesstraff motsvarande vad åklagaren bedömer att brottet bör leda till. Åklagarmyndigheten har i en s.k. rättspromemoria sammanställt gällande bötespraxis (RättsPM 2012:7), vilken även tullåklagare följer i tillämpliga delar.³ Ett strafföreläggande får avse villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter när det är uppenbart att rätten skulle döma till sådan påföljd (48 kap. 4 § andra stycket RB). Detta gäller dock inte för brott som har begåtts av någon som inte har fyllt arton år eller om det finns anledning att förena den villkorliga domen med en föreskrift om samhällstjänst. Assistentåklagare får inte utfärda strafföreläggande som avser villkorlig dom.⁴ Detsamma gäller för tullåklagare.

Som tidigare nämnts ska ett strafföreläggande omfatta också sådan särskild rättsverkan som är förenad med brottet. Ett strafföreläggande kan enligt 48 kap. 2 § tredje stycket RB uppta t.ex. egendoms förverkande och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Sedan år 2006 kan också företagsbot föreläggas näringsidkare genom strafföreläggande, förutsatt att boten inte överstiger 500 000 kronor (48 kap. 4 § tredje stycket RB). När förutläggningarna för åtal är uppfyllda beträffande den förelagde tillämpas reglerna i rättegångsbalken. Ett strafföreläggande av företagsbot utfärdas då enligt 48 kap. 2 § fjärde stycket RB. När ett föreläggande av företagsbot utfärdas i annat fall, dvs. utan att det rör någon som är misstänkt för brott, sker det med stöd av 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. (prop. 2005/06:59 s. 52f).

Har målsäganden anmält enskilt anspråk avseende betalningsskyldighet och är omständigheterna sådana att åklagaren enligt 22 kap. 2 § första stycket RB är skyldig att utföra målsägandens talan, ska strafföreläggandet även ta upp skadeståndsanspråket (48 kap. 5 a § RB).

³ Se Tullverkets styrdokument, dnr STY 2013-243 (Intern regel om bötespraxis för Tullverkets tullåklagare).

⁴ Enligt 3 § Åklagarmyndighetens föreskrifter ÅFS 2005:26. Assistentåklagare genomgår grundläggande utbildning vid Åklagarmyndigheten, 7 § åklagarförordningen (2004:1265).

I vissa situationer får strafföreläggande inte utfärdas (48 kap. 5 §). Det gäller bl.a. om förutsättningar för allmänt åtal inte föreligger eller om föreläggandet inte tar upp alla brott som enligt åklagarens vetskap föreligger till bedömning. När brott bör medföra mer än 40 dagsböter ska åklagaren undersöka om det finns misstanke om andra brott (4 § strafföreläggandekungörelsen).

5.3.3 Förfarandet vid strafförelägganden

Ett strafföreläggande sätts upp och utfärdas vanligtvis i form av ett elektroniskt dokument. Detta sker i ett verksamhetssystem, kallat Cåbra, brukat av åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Tullverket använder i sin hantering av strafförelägganden ett för detta särskilt tekniskt system, kallat Envis. Med elektroniskt dokument avses en upptagning vars innehåll och utställare kan verifieras genom ett visst tekniskt förfarande (se 5 § strafföreläggandekungörelsen). Strafföreläggande får även utfärdas manuellt, enligt ett särskilt formulär. Det ska då skriftligen undertecknas av åklagaren.

Strafföreläggandet lagras elektroniskt i systemet, som samtidigt producerar en utskrift av ett besked om föreläggandets innehåll och en informationsbroschyr. Detta sänds per post till den misstänkte, i förekommande fall med särskild upplysning om att föreläggandet kan godkännas inom viss tid och att annars åtal kan komma att väckas (48 kap. 7 § RB). Försändelsen kan alternativt innehålla en kallelse till ett sammanträffande. När föreläggandet avser villkorlig dom eller sådan påföljd i förening med böter underrättar åklagaren som regel den misstänkte om beslutet vid ett personligt möte, enligt 3 § förordningen (1964:740) med föreskrifter för åklagare i vissa brottmål. Detsamma gäller, enligt förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, om den misstänkte är under 21 år. Vid sammanträffandet överlämnar åklagaren föreläggandet och den misstänkte får tillfälle att godkänna det. Om föreläggandet inte godkänns vid mötet ska den misstänkte underrättas om vilken svarsfrist som gäller och att åtal därefter kan komma att väckas.

När ett strafföreläggande har blivit beslutat, och därmed registrerat, överförs uppgifter om det till Polismyndigheten (bl.a. för

registrering i misstankeregistret). De uppgifter som krävs för uppbörd av böter m.m. överförs, i enlighet med 10 § strafföreläggandekungörelsen, till polisens system för uppbördsverksamheten, kallat UBSF. Här finns det uppbördsregister som Polismyndigheten för över utfärdade strafförelägganden. Personuppgifter som överlämnas till Polismyndigheten för uppbörd sker regelmässigt genom automatiserad överföring.

Alla former av betalningsskyldighet som uppbärs av staten kan godkännas antingen skriftligen eller genom betalning (prop. 1999/2000:6 s. 14). I de fall den misstänkte kan godkänna föreläggandet genom betalning finns därför också ett inbetalningskort med i försändelsen till den misstänkte. Denne får alltså vanligtvis ett skriftligt besked om föreläggandets innehåll i stället för själva föreläggandet (48 kap. 8 § RB). Ett föreläggande som omfattar ett enskilt anspråk måste alltid godkännas skriftligen.

Om den misstänkte godkänner föreläggandet undertecknar denne, eller i vissa fall ett ombud för denne, en förklaring om att han eller hon erkänner gärningen och godtar det straff och den särskilda rättsverkan samt det enskilda anspråk som ingår i föreläggandet (jämför 48 kap. 9-10 §§ RB). När en misstänkt har blivit stoppad vid inresa till Sverige och erkänner brott inhämtar Tullverket som regel fullmakt enligt 48 kap. 10 § RB innan ett strafföreläggande utfärdas. Behörig mottagare av ett skriftligt godkännande är normalt den myndighet där ett föreläggande har utfärdats (7 § strafföreläggandekungörelsen). Vid tveksamhet är det den åklagare som utfärdat föreläggandet som prövar om godkännandet ska gälla.

Den misstänkte kan också välja att godkänna strafföreläggandet genom att betala det belopp som anges på inbetalningskortet. Betalningen gäller som ett godkännande om föreläggandet avser endast böter eller böter och särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet (48 kap. 11 § RB samt 5 § 1986 års förfarandelag). När ett strafföreläggande utfärdas kan det, som tidigare nämnts, utöver ett bötesbelopp även omfatta villkorlig dom, enskilt anspråk som avser betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan, t.ex. egendoms förverkande eller i form av avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Även kostnad för viss provtagning och undersökning som avser den misstänkte och som har gjorts för utredning om brottet ska omfattas av föreläggandet. När det gäller sådana kostnader tillämpas bestämmelserna om särskild rättsverkan, se

48 kap. 2 § tredje stycket RB. Såväl värdeförverkande, som kan åläggas med stöd av en rad olika författningar, som annan särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet, omfattas av reglerna om uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Alla sådana belopp i ett enskilt strafföreläggande läggs samman och anges på inbetalningskortet. Om den misstänkte betalar in hela beloppet gäller betalningen som ett godkännande av föreläggandet, om inte annat framgår om den misstänktes avsikter med betalningen. Behörig mottagare av betalning är Polismyndigheten. En inkommen betalning registreras automatiskt i systemet UBSF.

Ett föreläggande är alltså att anse som godkänt när det skriftliga godkännandet eller betalningen inkommer till en behörig myndighet. Detta är också vad som i praktiken oftast sker.⁵ En del av utfärdade strafförelägganden godkänns dock inte.⁶ De flesta av dessa är bestridda eller helt obesvarade förelägganden.

Om den misstänkte inte godkänner föreläggandet ska åklagaren ta ett nytt beslut, vilket vanligtvis blir att väcka åtal. Det förekommer också att åklagaren tar ett annat beslut, t.ex. utfärdar ett nytt strafföreläggande eller lägger ned en förundersökning. Ett godkännande som inkommer efter det att åklagaren har fattat ett nytt beslut om samma gärningar är utan verkan (48 kap. 12 § RB).

Om ett föreläggande godkänns omedelbart eller inom den utsatta tidsfristen är ärendet hos den brottsbekämpande myndigheten (Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Tullverket) avslutat. Detsamma gäller om godkännandet inkommer efter tidsfristens utgång och åklagaren inte redan har tagit ett nytt beslut. Har godkännande skett genom full betalning har straffet därigenom också blivit verkställt. Har betalning inte skett av ett godkänt strafföreläggande vidtar verkställighet, i första hand genom uppbörd hos Polismyndigheten (se avsnitt 6.3.3).

5.3.4 Närmare om föreläggande av ordningsbot

Bestämmelser om ordningsbot finns i 48 kap. rättegångsbalken och ordningsbotskungörelsen (1968:199). Föreläggande av ordningsbot

⁵ Se SOU 2012:34, band 3, s. 133 och 140f. Där framgår att ca 60 procent av bötesbeloppen för strafförelägganden betalas in till Polismyndigheten.

⁶ I prop. 1999/2000:67 s. 16 anges att andelen som inte godkänns är mellan 15-20 procent.

får utfärdas av polisman för brott för vilket inte är föreskrivet annat straff än penningböter och för vilket ordningsbot har blivit bestämt på visst sätt (48 kap. 1 och 13 §§ RB). Riksåklagaren väljer i samråd med Polismyndigheten ut de brott för vilka ordningsbot ska bestämmas. Riksåklagaren bestämmer sedan genom föreskrifter ordningsbotens belopp för de olika brotten och anger också grunderna för beräkning av gemensam ordningsbot för flera brott (48 kap. 14 § RB). Föreskrifterna är inom ramen för det förenklade förfarandet bindande. Bestämmelserna om ordningsbot finns i Riksåklagarens föreskrifter (1999:178) om ordningsbot för vissa brott. De sett till antalet viktigaste brotten, för vilka penningböter är angivna i straffbestämmelsen, omfattas av den s.k. brottskatalogen⁷.

Föreläggande av ordningsbot utfärdas skriftligen av en polisman. För vissa trafikrelaterade förseelser (bl.a. i samband med transport av farligt gods) finns särskilda behörighetskrav enligt föreskrifter.⁸ Ett föreläggande får även utfärdas av åklagare, tulltjänsteman och kustbevakningstjänsteman under vissa förutsättningar (48 kap. 20 §). Enligt Åklagarmyndigheten förekommer i praktiken inte att åklagare utfärdar föreläggande av ordningsbot.

Tulltjänsteman får enligt 2 § ordningsbotskungörelsen utfärda föreläggande av ordningsbot för brott enligt 4 och 9 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott. Även tjänsteman vid Kustbevakningen får utfärda föreläggande av ordningsbot, då för brott enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300) samt för brott enligt 16 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

År 2013 utfärdade tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen drygt 100 respektive 500 förelägganden av ordningsbot. Vid Polismyndigheten blev under samma år ca 323 000 förelägganden av ordningsbot utfärdade.

Ett föreläggande av ordningsbot innehåller i de allra flesta fall endast ett bötesstraff, i form av penningböter. Ett sådant föreläggande kan godkännas genom betalning.

Möjligheten att i ett föreläggande av ordningsbot ta upp frågan om förverkande är begränsad. Det får utfärdas endast för vissa

⁷ Katalogen består av bilagor till RÅFS 1999:178, och kungörs i svensk författningssamling. Av bilagorna framgår för varje förseelse vilket ordningsbotsbelopp som gäller.

⁸ Se 8 § RPSFS 2008:1.

brott enligt ordningslagen respektive smugglingslagen (se närmare 5 § ordningsbetskungörelsen) och då bl.a. under förutsättning att värdet av vad som ska förverkas uppgår till mindre än en tiondel av basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. I övrigt får förelägganden inte utfärdas för brott som är förenade med förverkande av egendom eller annan sådan särskild rättsverkan.

I vissa fall får föreläggande av ordningsbot inte utfärdas (se 48 kap. 15 § RB). Det gäller bl.a. om den misstänkte förnekar gärningen. Av lagtexten framgår inte vilka övriga krav på utredning kring gärningen som kan ställas. Vid bestämmelsernas tillkomst uttalade departementschefen att det svårligen kunde anges vilka förutsättningar i bevishänseende som ska föreligga för att ett föreläggande ska få utfärdas, men att det i allmänhet kan bli klarlagt att en förseelse ägt rum på grundval av polismannens egna iakttagelser och den misstänktes egna uppgifter (se NJA II 1966 s. 420). Detta återspeglas i de föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av ordningsbot som gäller för Polismyndigheten, som dåvarande Rikspolisstyrelsen har utfärdat (se 10 § RPSFS 2008:1). Ett annat krav på utredningen enligt föreskrifterna och de allmänna råden är att gärningsmannens identitet ska vara styrkt innan föreläggandet av ordningsbot utfärdas och att ett föreläggande av ordningsbot inte får utfärdas om det finns ett enskilt anspråk eller om den misstänkte motsätter sig ett förverkande (11 § och 27 § nämnda föreskrifter).

Ordningsbot får inte heller utfärdas om det finns anledning för åklagare att pröva en fråga om strafföreläggande eller åtal (48 kap. 15 § andra stycket RB). Så kan vara fallet om t.ex. en hastighetsöverträdelse är så pass allvarlig att den skulle kunna betraktas som vårdslöshet i trafik.

5.3.5 Förfarandet vid förelägganden av ordningsbot

Förfarandet går vanligtvis till på det viset att den misstänkte stoppas i samband med ett ingripande eller en kontroll. Det kan t.ex. vara en förare av ett fordon som stoppas i direkt anslutning till att en misstänkt trafikförseelse har skett. Om den misstänktes identitet kan styrkas och denne erkänner gärningen utfärdas på plats ett föreläggande av ordningsbot i dennes närvaro. Den misstänkte ska

få tillfälle att omedelbart skriftligen godkänna föreläggandet (48 kap. 16 § RB). Innan föreläggandet överlämnas till den misstänkte ska polisen klargöra dess innehåll och beskriva innebörden av ett godkänt föreläggande. Om den misstänkte godkänner föreläggandet uppmanas denne att snarast betala ordningsboten (6 § ordningsbotskungörelsen). Inbetalningskort till Polismyndigheten följer med det överlämnade föreläggandet.

Om den misstänkte förnekar brott eller om föreläggande av annan anledning inte kan utfärdas, ska polismannen om möjligt delge den misstänkte information om förenklad delgivning enligt 33 kap. 6 § andra stycket RB (13 § ordningsbotskungörelsen).

Ett föreläggande om ordningsbot kan således godkännas omedelbart på platsen. Det kan också godkännas senare om den misstänkte medges rådrum för att ta ställning till det inom viss tid (vanligtvis inom 8 dagar), eller om det har utfärdats i den misstänktes frånvaro. I det senare fallet brukar föreläggandet betecknas ”kontorsföreläggande”. Ett sådant föreläggande kan t.ex. användas om det före utfärdandet behöver göras ytterligare kontroll av den misstänktes identitet eller den misstänkte är upprörd, skadad eller märkbart påverkad av alkohol (se 16 § RPSFS 2008:1). Föreläggandet sänds då per post till den misstänkte.

Ett föreläggande av ordningsbot får utfärdas i form av ett elektroniskt dokument (6 § ordningsbotskungörelsen). Det sker framförallt i samband med automatisk trafiksäkerhetskontroll, som regel i form av ett kontorsföreläggande.

Ett godkännande lämnas till Polismyndigheten antingen skriftligt eller genom betalning (8 § ordningsbotskungörelsen).

Sedan ett föreläggande av ordningsbot har blivit utfärdat registreras uppgifterna om detta i ett för ordningsbotshanteringen särskilt tekniskt stödsystem, kallat RIOB (Rättsväsendets informationssystem ordningsbot), som Polismyndigheten ansvarar för. Systemet används inte bara av polisen utan också av Tullverket och Kustbevakningen, i samband med den vid dessa myndigheter förekommande hanteringen av föreläggande av ordningsbot. RIOB innehåller det register över förelägganden om ordningsbot som Polismyndigheten för, med stöd av förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot. Systemet omfattar också Polismyndighetens register för uppbörd av böter på grund av förelägganden av ordningsbot.

Om ett föreläggande godkänns omedelbart eller inom den utsatta tidsfristen är ärendet om föreläggande av ordningsbot avslutat. Ett godkännande efter att tiden löpt ut och åklagare har fattat ett beslut om åtal är utan verkan (48 kap. 19 § RB). Har godkännande skett genom full betalning har straffet därigenom också blivit verkställt. Har betalning inte skett av ett godkänt föreläggande vidtar verkställighet, i första hand genom uppbördsförfarandet hos Polismyndigheten (se avsnitt 6.3.3).

Om inget godkännande sker av ett föreläggande av ordningsbot kan åklagare i stället utfärda ett strafföreläggande eller väcka åtal. Om endast böter kan följa på brottet kan för vissa fall åtal väckas utan att det genomförs en förundersökning (23 kap. 22 § RB). Detta kan t.ex. vara fallet när polismans iakttagelser på plats är dokumenterade i trafikmålsanteckningar och dessa utgör tillräckligt underlag för åklagaren att förvänta sig en fällande dom. Rättegången vid domstol kan, om endast bötesstraff är aktuellt, i vissa fall avgöras utan huvudförhandling enligt 45 kap. 10 a § RB.

6 Verkställighet av böter m.m.

6.1 Inledning

Vårt huvuduppdrag gäller personuppgiftsbehandling i samband med bl.a. uppbörd av böter. För verksamheten med uppbörd av böter m.m. förs flera register, med stöd av olika registerförfattningar. Det handlar om en masshantering av personuppgifter, där behandlingen till stor del sker automatiserat. Den till omfattningen, sett både till antalet och till totalbelopp och influtna medel till staten, absolut största delen av verksamheten med bötesuppbörd är verkställighet på grund av förelägganden av ordningsbot, medan strafförelägganden och domstolsavgöranden är ungefär lika många och uppgår till ungefär samma belopp. Genom verksamheten med uppbörd inkom enligt polisens årsredovisning för år 2013 mer än 830 miljoner kronor, varav ca 564 miljoner kronor i anledning av godkända förelägganden av ordningsbot. (Se mer detaljerade uppgifter i avsnitt 6.4.) Det är också klart att i stort sett gäller reglerna om bötesuppbörd betalningsskyldigheter till staten till följd av brott. Det senare är dock inte utan undantag, t.ex. omfattar reglerna även utdömda viten i vissa fall.

Den verksamhet som uppdraget berör avseende bötesuppbörd utgör en hantering av betalningar, men det är inte inbetalningen som intäkt till staten i sig som är det centrala. Bötesuppbörd utgör inte verkställande av vilken statlig fordran som helst. Det handlar om fordringar som utgör en rättslig följd av ett icke-tillåtet beteende och som syftar till att stävja sådana beteenden. Det är av såväl allmänna som preventiva skäl viktigt att verkställigheten är effektiv. Att staten har ett berättigat behov av att behandla personuppgifter för uppbörd av aktuella betalningsförpliktelser är därmed självklart. Uppgiften att någon förekommer i samband med bötesuppbörd utgör samtidigt en för den enskilde känslig uppgift, eftersom det i

princip innebär att personen i fråga har begått en lagöverträdelse. För en analys av hur reglerna för personuppgiftsbehandling i samband med bötesuppbörd ska se ut är det nödvändigt att kunna dra väl avvägda slutsatser om behovet av personuppgifter i verksamheten med uppbörd samtidigt som integritetsintressena värnas. För det krävs att man har klart för sig vad som omfattas av bötesuppbörd (se avsnitt 6.2), liksom hur förfarandet vid uppbörd av böter m.m. går till (se avsnitt 6.3). Förevarande kapitel redogör närmare för reglerna om verkställighet av böter m.m., särskilt i fråga om uppbörd.

6.2 Bötesuppbörd

6.2.1 Inledning

Avsnittet behandlar dels allmänt de typer av betalningsskyldigheter som ordningen med bötesuppbörd omfattar, dels de närmare reglerna om verkställighet av böter.

Uppbörd av böter innebär att den bötfällda får möjlighet att verkställa bötesstraffet genom en frivillig betalning till en behörig myndighet. Central uppbördsmyndighet är Polismyndigheten. Genom betalningen är straffet verkställt. Sker inte betalning frivilligt får det ske tvångsvis, genom indrivning. Indrivning hanteras av Kronofogdemyndigheten.

Verkställighet av böter regleras i bötesverkställighetslagen (1979:189), BvL, och bötesverkställighetsförordningen (1979:197), BvF. Regelverket om verkställighet av böter gäller också vite och, med undantag för de bestämmelser som rör förvandling av böter, sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet. Det är alltså inte endast bötesstraff som verkställs genom uppbörd eller indrivning, utan också utdömda vite och annan betalningsskyldighet till staten till följd av brott. Det handlar vid uppbörd i samtliga fall om verkställighet på grund av ett föreläggande av ordningsbot, ett strafföreläggande eller en dom eller ett slutligt beslut av allmän domstol. Den enskilde har i de fall där uppbörd ska ske möjlighet att frivilligt betala innan statens fordran överlämnas för indrivning. I andra fall får indrivning ske redan från början, normalt så snart beslutet har vunnit laga kraft.

6.2.2 Böter

Allmänt om böter

Huvuddragen i det svenska bötessystemet följer av reglerna i brottsbalken (BrB), främst dess 25 kapitel. Regler om böter finns annars i de enskilda straffbestämmelserna, och på andra ställen i brottsbalken, t.ex. 1 kap. 3-5 §§, och i specialstraffrätten.

Böter ska dömas ut i form av dagsböter, penningböter eller normerade böter (25 kap. 1 § BrB). Dagsböter och penningböter utgör påföljd för brott enligt brottsbalken och inom specialstraffrätten. Dagsböter är att anse som svårare straff än penningböter. Är viss bötesform inte angiven i straffbestämmelsen ska dagsböter dömas ut, förutsatt att brottet bör leda till ett straff om minst 30 dagsböter. Vid lagöverträdelse av bagatellartad karaktär ska således bötesstraffet utgå i form av penningböter. Normerade böter förekommer undantagsvis, och då endast i specialstraffrätten.

Böter kan förekomma som självständig påföljd för mindre allvarliga brott eller i kombination med en annan huvudpåföljd: villkorlig dom (27 kap. 2 § BrB), skyddstillsyn (28 kap. 2 § BrB) och ungdomsvård (32 kap. 3 § BrB). Dessa påföljder får förenas med högst 200 dagsböter, oavsett om böter är föreskrivet för brottet eller inte.

Böter tillfaller staten (25 kap. 7 § BrB).

Närmare om bötesformerna

Dagsböter är utformade på så sätt att ett antal dagsböter bestäms, minst 30 och högst 150, i enlighet med de allmänna reglerna om straffmätning (se 29 kap. brottsbalken), och att för varje dagsbot fastställs ett visst belopp, som anpassas efter den bötfulldes ekonomiska förhållanden vid tillfället för domen,¹ från och med 50 till och med 1 000 kronor (25 kap. 2 § BrB). I kronor räknat är alltså dagsbotsstraffet som regel inom spannet 1 500 kronor (30 x 50) till och med 150 000 kronor (150 x 1 000). Dagsbotsbeloppet kan jämkas, om det finns särskilda skäl till det. Det minsta bötesbeloppet

¹ För beräkning av dagsböter finns vägledning i Riksåklagarens riktlinjer för beräkningen av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande (RÅR 2007:2).

för dagsböter är dock 750 kronor (30 x 25), vilket gäller också inom specialstraffrätten. Om dagsböter utgör gemensamt straff för flera brott på vilka böter kan följa, är det högsta tillåtna antalet dagsböter 200 (25 kap. 6 § BrB).

För brott där straffmätningen leder till lägre straff än 30 dagsböter ska som regel penningböter dömas ut. För brott av lindrigare slag, som man brukar kalla förseelser, utgår således bötesstraffet i form av penningböter. Detsamma gäller när bötesstraffet är angivet till penningböter direkt i den enskilda straffbestämmelsen. Penningböter bestäms, med tillämpning av reglerna om straffmätning, till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor (25 kap. 3 § BrB). Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet gäller dock det. Som gemensamt straff för flera brott får penningböter bestämmas till ett belopp av högst 10 000 kronor (25 kap. 6 § andra stycket BrB).

Normerade böter är böter som enligt vad som är föreskrivet för brottet i fråga bestäms efter en särskild beräkningsgrund utsatt i den enskilda straffbestämmelsen. Normerade böter finns numera endast i ett par specialförfattningar, nämligen i 77 § lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled och i 41 § fiskelagen (1993:787).² Minimibeloppet för normerade böter är 100 kronor. Gemensamt straff i böter får inte avse brott för vilket är föreskrivet normerade böter.

Föreläggande eller dom

Vilket bötesstraff som ska dömas ut vid olika brott är beroende av förhållandena i det enskilda fallet. När det gäller sådana brott som omfattas av Riksåklagarens beslut om ordningsbot för vissa brott krävs emellertid alldeles speciella omständigheter för att domstol ska frångå det normalstraff som gäller enligt beslutet.³

Böter kan fastställas genom ett förenklat förfarande i brottmål, enligt reglerna i 48 kap. rättegångsbalken (RB) om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Ett straffföreläggande omfattar typiskt sett bötesformen dagsböter medan ett före-

² Se 77 § lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled (bot mellan fem och 50 öre för varje stycke flottgods) och 41 § fiskelagen (1993:787), för vissa fall av otillåtet fiske och otillåten uppgiftsskyldighet (ett krontal som motsvarar lägst tio och högst 500 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget, dock minst 1 000 kronor).

³ Se NJA 1983 sid. 709. Om ordningsbotsbelopp se avsnitt 5.3.4.

läggande av ordningsbot upptar bötesformen penningböter. Normerade böter kan inte ingå i strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Samtliga tre former av böter verkställs genom bötesuppbörd.

Verkställighet av böter

Reglerna om verkställighet finns i bötesverkställighetslagen (1979:189), BvL, och bötesverkställighetsförordningen (1979:197), BvF. Bötesstraff verkställs genom uppbörd eller indrivning (1 § BvL). Uppbörd innebär att den bötfällda frivilligt betalar till den myndighet som ansvarar för att ta emot betalningen (4 § BvL). Verkställighet på grund av strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot eller på grund av dom eller slutligt beslut från allmän domstol ska, med vissa undantag, i första hand ske genom uppbörd (3 § BvF). Om uppbörd inte ska ske eller om uppbörd inte leder till full betalning, lämnas böterna över för indrivning (6 § BvL).

Polismyndigheten är central uppbördsmyndighet (3 § BvF). Myndigheten ansvarar härigenom för uppbörd av böter på grund av föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande, liksom böter som har beslutats av allmän domstol. Alla tre bötesformer (dagsböter, penningböter och normerade böter) kan således förekomma i uppbördsverksamheten. Verksamheten omfattar också sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet och vissa viten (se närmare nedan).

Utgångspunkten är alltså, enligt 3 § BvF, att verkställighet av böter i första hand ska ske genom frivillig betalning. Från huvudregeln om uppbörd är, enligt bestämmelsens andra och tredje stycke, undantaget två fall, nämligen om betalningsskyldigheten har ålagts flera med solidariskt betalningsansvar eller om kvarstad har beslutats till säkerhet för betalningsskyldighetens fullgörande. Verkställighet får då, jämlikt 1 § BvL, ske direkt efter lagakraft eller godkännande genom indrivning. (Se om kvarstad i avsnitt 6.3.2.)

Frivillig betalning kan ske så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har utfärdats (2 § BvL). Skyldighet att betala inträder dock först när domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har blivit godkänt. Det är med andra ord först då verkställighet genom indrivning får ske. Betalning kan också ske i för-

tid, som förskott på böter som kan komma att utgå. Som uppbörd anses att sådana förskottsmedel tas i anspråk för betalning av böter (4 § andra stycket BvL).

Om uppbörd inte har lett till full betalning, eller om uppbörd inte ska ske (enligt undantagen i 3 § BvF för s.k. solidarmål och vid kvarstadsbeslut), ska böterna överlämnas för indrivning (6 § BvL). Någon möjlighet att vid uppbörd dela upp betalningen finns inte. Indrivning behöver inte begäras för en fordran under 100 kr (25 § BvF). Det är Polismyndigheten som begär indrivning (6 § BvF), också av sådan fordran som enligt 3 § andra och tredje stycket BvF inte omfattas av uppbörd.

Indrivning innebär att betalning sker tvångsvis, genom Kronofogdemyndighetens försorg. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. och tillhörande förordning (1993:1229). Vid indrivning tillämpas regelverket i utsökningsbalken (UB).

Böter som inte har kunnat drivas in kan i vissa fall förvandlas till fängelse (se mer under 6.3.6 Bötesförvandling). Detta förekommer emellertid numera sällan.⁴

Böter bortfaller som huvudregel fem år efter att domen har vunnit laga kraft (35 kap. 7 § BrB). För ett föreläggande räknas preskriptionstiden från det att godkännandet inkom till behörig myndighet (se 48 kap. 3 § RB).

Påföljdsutredningens förslag om böter

Påföljdsutredningen har i betänkandet Nya påföljder, SOU 2012:34, lämnat förslag om ändring bl.a. gällande dagsbotsbeloppet. Förslaget innebär att dagsböter alltid ska överstiga vad som idag kan utgå genom penningböter, dvs. 4 000 kronor. Dagsböter föreslås bestämmas till 4 000 kronor plus det antal dagsböter som följer med anledning av brottsligheten, minst 30 och högst 150, eller 200 när böter används som gemensamt straff för flera brott. Varje dagsbot ska fastställas till ett visst belopp från och med 30 till och med 1 000 kronor. Det betyder att lägsta dagsbotsstraff enligt förslaget är 4 900 kronor.

⁴ Enligt Påföljdsutredningen (SOU 2012:34) har Kronofogdemyndigheten till åklagare under 2000-talet överlämnat mellan ett och tre ärenden om året, SOU 2012:34, band 3, s. 151.

För verkställighet av dagbotsstraff föreslås bl.a. en möjlighet till uppskov och längre betalningsfrist med delbetalningar.

6.2.3 Vite

Allmänt om vite

Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen), brottsbalken (särskilt dess 25 kap. 7-9 §§) och BvL. Därutöver finns bestämmelser om viten i åtskilliga författningar, som ska tillämpas enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Vite innebär ett på förhand bestämt penningbelopp, vars funktion är att vara ett påtryckningsmedel för en person (fysisk eller juridisk) att följa ett visst beslut eller åtagande. Domstol eller annan myndighet kan sätta ut vite för att uppnå en prestation, t.ex. inom ramen för ett pågående ärende (s.k. förfarandevite), eller för att ge eftertryck till sitt slutliga beslut om ett visst resultat (s.k. materiellt vite). En myndighet har inte rätt att sätta ut vite utan uttryckligt författningsstöd. Ett vite som är riktat till en viss person, eller flera bestämda personer, beslutas genom ett vitesföreläggande. Det har med andra ord då i ett särskilt beslut blivit i förväg bestämt ett visst belopp som den förelagde senare kan få betalningsansvar för som en följd av att i beslutet angiven prestation, åtgärd eller resultat inte har uppfyllts. Domstol eller myndighet kan i ett efterföljande beslut förpliktiga någon att betala vitet, dvs. döma ut det utsatta beloppet, för att denne inte har följt beslutet i föreläggandet.

Vitesförelägganden förekommer under handläggningen av ärenden vid såväl domstolar som olika myndigheter, exempelvis för att förmå någon att inställa sig till en förhandling eller att lämna uppgifter som myndigheten behöver för att fatta beslut. Det är också vanligt att vite sätts ut i samband med ett slutligt beslut, dvs. det beslut varigenom själva saken avgörs och myndigheten således skiljer ärendet från sig. Det handlar exempelvis om statliga myndigheter som använder viten inom sina tillsynsområden. Inom den regionala statsförvaltningen har länsstyrelserna befogenhet att föreskriva vite och på det lokala planet har kommunala organ möjlighet att sätta ut vite enligt ett stort antal specialförfattningar, t.ex.

livsmedelslagen (2006:804), plan- och bygglagen (2010:900) och miljöbalken.

Frågor om utdömande av viten provas som huvudregel av en förvaltningsrätt, på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet (6 § första stycket viteslagen). Detta gäller inte om det i stället enligt 7 § viteslagen är en tingsrätt som ska pröva frågan eller om frågan rör ett förfarandevite. I det senare fallet är det som huvudregel den myndighet som har utfärdat föreläggandet som själv prövar om vitet ska dömas ut (6 § andra stycket viteslagen). Det finns åtskilliga författningar som innehåller särskilda bestämmelser om utdömande av viten, vilka innebär undantag till ovan nämnda regler. Av 7 § viteslagen framgår att tingsrätt prövar frågor om utdömande av viten om (1) vitet riktar sig till var och en, (2) vitet avser säkerställande av ett enskilt anspråk och (3) i något annat fall än vad som förut nämnts tingsrätten eller högre rätt har förelagt vitet.

För vite som riktar sig till var och en, s.k. generellt vite, är reglerna i 25 kap. brottsbalken om böter tillämpliga, se 25 kap. 9 § andra meningen BrB. Vitet har i dessa fall karaktär av straffbestämmelse och regleringen innebär i korthet att sådant vite ska dömas ut på samma sätt som böter. Detta följer också av viteslagen, vars 7 och 8 §§ är tillämpliga på vite riktat till var och en. Denna form av vite är numer mycket ovanlig.⁵

Vite kan inte hanteras inom ramen för ett förenklat förfarande i brottmål.

Verkställighet av utdömda viten

Verkställighet av utdömda vitesbelopp, förutom av s.k. avtalsvite⁶, följer de regler som gäller för böter (25 kap. 9 § BrB och 1 § BvL). Utgångspunkten är alltså att en betalningsförpliktelse för vite, oavsett om beslutet härrör från domstol eller annan myndighet, verk-

⁵ Se Rune Lavin, Viteslagstiftningen, En kommentar, (version av den 17 oktober 2014, Zeteo), kommentaren till 1 §. Där anges att en bestämmelse, 28 kap. 7 § miljöbalken, torde möjliggöra utsättande av generellt vite. Regeln avser möjlighet för viss myndighet att meddela vitesförbud till skydd för mätapparat eller liknande utrustning som används vid undersökningar på annans fastighet eller för att förbättra miljön.

⁶ Avtalsvite är till skillnad från övriga viten ett civilrättsligt åtagande, som har karaktär av ett på förhand bestämt skadestånd mellan parterna. Reglerna om verkställighet av böter omfattar inte betalningsskyldighet för sådant avtalat vite.

ställs genom uppbörd eller indrivning. Den för uppbörd avgörande regleringen framgår av 3 § BvF: det är endast vid verkställighet av domar och slutliga beslut om utdömande av vite från *allmän* domstol som det finns en reglerad möjlighet till frivillig betalning. För utdömda viten i dom eller beslut från annan domstol eller myndighet, t.ex. allmän förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet, får verkställighet därmed redan från början ske genom indrivning, förutsatt att lagakraft inträtt (3 kap. 23 § andra stycket UB). Det samma gäller för allmän domstols beslut som med rättegångsbalkens terminologi inte är att anse som ett slutligt beslut (jämför 30 kap. 1 § RB). Verksamheten med bötesuppbörd är i linje med det begränsad till verkställighet av domar och slutliga beslut från allmän domstol.

Möjligheten till verkställighet genom frivillig betalning av ett vite finns alltså endast när betalningsansvaret föreligger på grund av dom eller slutligt beslut av allmän domstol, dvs. tingsrätt, hovrätt eller Högsta domstolen. Allmän domstol kan döma ut vite dels enligt 7-8 §§ viteslagen, dels enligt särskilda regler, se t.ex. 6 kap. 13 § föräldrabalken och 2 kap. 15 § UB. Allmän domstol prövar också utdömande av viten förelagda med stöd av marknadsrättsliga och immaterialrättsliga regler. Vidare kan nämnas att sedan år 2010 är sådan tingsrätt som utgör mark- och miljödomstol behörig att pröva mål om utdömande av vite enligt miljöbalken respektive plan- och bygglagen, se 3 kap. 1 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Verkställighet sker i dessa fall på samma sätt som av böter, dvs. i första hand genom uppbörd och om full betalning inte då sker genom indrivning. Polismyndigheten är sökandepart och begär indrivning av obetalt belopp som varit föremål för uppbörd eller för belopp där uppbörd har undantagits enligt 3 § andra och tredje stycket BvF (6 § BvF). I övrigt ska den domstol eller myndighet som dömt ut vitet begära indrivning (8 § BvF).

När en allmän domstol dömer ut vite inom ramen för en pågående process vid domstolen sker det genom beslut, som enligt rättegångsbalkens terminologi inte utgör ett slutligt beslut. Sådant utdömt vite, t.ex. för att någon inte har inställt sig enligt kallelse till en förhandling, omfattas alltså inte av reglerna om uppbörd, oaktat

att vitet har dömts ut av allmän domstol. Domstolen begär då enligt 8 § BvF normalt indrivning direkt.⁷

Reglerna om bötesförvandling gäller även viten, om inte undantag till detta har föreskrivits (BvL 22 §).

6.2.4 Särskild rättsverkan

Allmänt om särskild rättsverkan av brott

Förutom påföljd kan brott leda till förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan, liksom skyldighet att betala skadestånd (1 kap. 8 § BrB). Särskild rättsverkan av brott är enligt brottsbalken med andra ord en författningsreglerad följd av ett brott som varken är en straffrättslig påföljd⁸ eller en skyldighet att betala skadestånd. Någon närmare avgränsning än att det handlar om rättsligt reglerade följder av brott finns inte, och begreppet förekommer också i specialstraffrätten. Till kategorin hör bl.a. olika slag av betalningsförpliktelser.⁹ Avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond är exempelvis att hänföra till särskild rättsverkan av brott (prop. 1993/94:143 s. 28).

De grundläggande reglerna om särskild rättsverkan finns i 36 kap. brottsbalken. Där regleras bl.a. under vilka förutsättningar förverkande respektive företagsbot får beslutas och mot vem en sådan talan kan föras. Där finns också gemensamma bestämmelser med delvis generell räckvidd (se 11-17 §§). I andra författningar finns regler som kompletterar eller helt eller delvis ersätter reglerna i brottsbalken. Inom specialstraffrätten finns det bl.a. regler om förverkande som innebär att förverkande kan beslutas på annan grund eller mot annan person än vad som gäller enligt brottsbalken.¹⁰ Särskild rättsverkan förutsätter ett ansvar för brott. Sådant ansvar är inte uteslutet av att ett hinder för påföljd kan finnas.¹¹ Om särskild rättsverkan av brott är uppenbart oskäligt får det dock underlåtas (36 kap. 16 § BrB).

⁷ Se Justitieombudsmannens beslut den 21 januari 2011, dnr 6129-2009.

⁸ Påföljd definieras i 1 kap. 3 § BrB.

⁹ Som särskild rättsverkan räknas också en så pass från betalningsskyldighet skild rättsföljd som t.ex. utvisning enligt utlänningslagen (2005:716) av utlänning som har begått brott.

¹⁰ Se t.ex. narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

¹¹ Exempelvis utesluter inte att någon är under femton år att dennes gärning är ett brott.

Förverkad egendom och företagsbot tillfaller staten, om inte annat är föreskrivet (36 kap. 17 § BrB). Avgift enligt lagen om brottsofferfond tillfaller fonden.

Om förverkande

Förverkande delas upp i sakförverkande och värdeförverkande. Sakförverkande innebär att viss, specifik egendom förklaras förverkad, dvs. att ägaren eller rättighetsinnehavaren förlorar sin rätt till egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandet avser värdet av viss egendom eller vissa förtjänster. Ett värdeförverkande har formen av en förpliktelse för den enskilde att betala ett angivet belopp. I vissa fall är värdeförverkande subsidiärt till sakförverkande, t.ex. om egendomen inte är tillgänglig för förverkande.

Utbyte av brott, hjälpmedel vid brott eller dess värde kan förklaras förverkat (36 kap. 1-4 §§ BrB). Ett beslut om förverkande innebär normalt att egendomen i fråga antingen förstörs eller tillfaller staten. Det är möjligt att förverka utbyte av brott även i fall där utbytet motsvaras av skada för någon enskild. När sådant förverkande sker svarar staten för ersättning till den skadelidande intill värdet av vad som tillfallit staten på grund av förverkandet.¹²

Beslut om förverkande kan meddelas av domstol i samband med prövningen av ansvarsfrågan för det brott som förverkandet grundar sig på. Förverkande kan även upptas i ett strafföreläggande och ett föreläggande av ordningsbot, enligt reglerna i 48 kap. rättegångsbalken. Det är dock endast domstol som kan besluta om s.k. utvidgat förverkande (se 36 kap. 1 b § BrB).

I lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. (1986 års förfarandelag) finns bestämmelser om fall där förverkandefrågan rör någon som inte är tilltalad för brott. Huvudregeln i dessa fall är att förverkandefrågan prövas av allmän domstol efter särskild talan. Åklagare får enligt nämnda lag dock besluta om förverkande av beslagtagna egendom. Detsamma gäller tullåklagare och polisman i vissa begränsade fall, bl.a. om vad som ska förverkas uppgår till ett mindre värde och det är uppenbart att förutsättning-

¹² Se t.ex. 48 § fiskelagen (1993:787), enligt vilken förverkad fisk eller dess värde kan tillfalla fiskerättshavaren.

arna för förverkande är uppfyllda (se 3 § fjärde stycket 1986 års förfarandelag och 32 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling).

Om företagsbot

Företagsbot är en sanktion som har till syfte att komplettera det individuella straffansvaret vid brott i näringsverksamhet. Domstol får enligt 36 kap. 7 § BrB på yrkande av åklagare ålägga näringsidkare företagsbot för brott för vilket är föreskrivet strängare straff än penningböter och som har skett i utövningen av näringsverksamheten om vissa förutsättningar är uppfyllda. Företagsbot kan åläggas både fysiska och juridiska personer.¹³

Företagsbot ska i princip ersätta det individuella straffansvaret vid oaktsamma brott i näringsverksamhet. Det finns därför en särskild åtalsprövningsregel (36 kap. 10 a § BrB), som anger att om sådant brott inte kan antas medföra annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om det är nödvändigt från allmän synpunkt att åtal väcks mot den som har begått gärningen.

Företagsbot ska, med särskild hänsyn tagen till den skada eller fara brottsligheten inneburit samt dess omfattning och förhållande till näringsverksamheten, fastställas till lägst fem tusen kronor och högst tio miljoner kronor (36 kap. 8-9 §§ BrB).

Företagsbot kan också upptas i ett straffföreläggande,¹⁴ med den begränsningen att en bot då får uppgå till högst 500 000 kronor (48 kap. 4 § tredje stycket RB). Företagsbot kan däremot inte föreläggas i ett föreläggande av ordningsbot.

Om avgift till brottsofferfonden

Den som döms för ett eller flera brott, där fängelse ingår i straffskalan för något av brotten, ska enligt 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond åläggas att betala en avgift på 500 kronor. Det samma gäller när ansvarsfrågan för brott tas upp i ett föreläggande

¹³ Företagsbot förutsätter att brott har skett i näringsverksamhet. Straffrättsligt ansvar för juridisk person finns inte, utan följden av brottet är alltså konstruerat som särskild rättsverkan (och inte som brottspåföljd).

¹⁴ Se 48 kap. 2 § fjärde stycket RB och 5 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

(48 kap. 2 § tredje stycket RB). Avgift ska inte tas ut vid påföljdseftergift.

Avgiften går till en brottsofferfond, vars förvaltning regeringen får meddela närmare föreskrifter om. Brottsofferfondens syfte är att stärka brottsoffers ställning. Brottsoffermyndigheten hanterar fonden och fördelar årligen medel ur fonden till olika projekt och verksamheter till stöd för och utveckling av kunskap om brottsoffer. Myndigheten beslutar också om ersättning till enskilda brottsoffer, s.k. brottsskadeersättning. Sådan ersättning utgår inte från brottsofferfonden, utan utgör en annan del av myndighetens verksamhet. Brottsofferfonden finansieras även av avgifter enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, enligt vilken dömda som verkställer fängelsestraff genom intensivövervakning, s.k. fotboja, normalt sett ska betala en avgift om 50 kr per dag. Avgift enligt denna lag utgör inte i första hand en följd av brott, utan är snarare en följd av viss verkställighet.

Verkställighet av särskild rättsverkan

Beslut om sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar en betalningsskyldighet verkställs på samma sätt som böter (1 § BvL). Verkställighet av beslut om värdeförverkande respektive företagsbot sker alltså på motsvarande sätt som gäller för böter, dvs. i första hand genom uppbörd, såvida inte det aktuella beloppet omfattas av något av undantagen i 3 § BvF (s.k. solidarmål eller kvarstad). Bestämmelserna om uppbörd och indrivning är även tillämpliga på avgift enligt lagen om brottsofferfond. Dessutom gäller reglerna om uppbörd viss kostnad för provtagning och undersökning som skett för brottets utredande och som har förelagts den misstänkte i ett föreläggande (se närmare under 6.2.5 Verkställighet av vissa kostnader).

Förfarandet vid Polismyndigheten, som är central uppbördsmyndighet (BvF 3 §), går till på samma sätt som för uppbörd av böter. Vad gäller avgift enligt lagen om brottsofferfond ska sådan, till skillnad från böter m.m. som tillfaller staten, enligt lagens 3 § föras till en brottsofferfond. När betalning av avgiften kommit in, sänder därför Polismyndigheten ett meddelande jämte beloppet till den som är berättigad till detta (5 § BvF). Av 7 § förordning

(1994:426) om brottsofferfond följer att Polismyndigheten ska redovisa influtna medel till Kammarkollegiet. Inflyter inte betalning genom uppbörd överlämnas fordran till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

För att det ska vara möjligt att verkställa ett lagakraftvunnet beslut om förverkande finns ibland anledning att i ett tidigare skede säkra egendomen så att innehavaren eller ägaren inte längre fritt kan förfoga över den. Sådana åtgärder beslutas under pågående förundersökning, bl.a. genom beslag och kvarstad. Kvarstad, eller förvarstagande, kan också bli aktuellt vad gäller företagsbot. (Se om betalningssäkrande åtgärder även under 6.3.2 Förskottsbetalning.)

För belopp som har blivit säkrat för framtida betalning, liksom för belopp som är obetalt efter Polismyndighetens påminnelse om inbetalning, gäller att verkställighetsfrågan, sedan lagakraft inträtt, överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

När det gäller egendom som blir föremål för sakförverkande har denna normalt blivit tagen i beslag. Beslutet om förverkande av egendomen är då verkställt i och med att beslutet vinner laga kraft. I lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. finns det regler om det fortsatta förfarandet. Det blir därmed sällan aktuellt att anlita Kronofogdemyndigheten för verkställighet av sakförverkande. I andra fall ska verkställighet av förverkandet ske enligt 16 kap. UB, där 13-15 §§ behandlar verkställighet av beslut om kvarstad för fordran.

Till skillnad mot vad som gäller i fråga om bötesstraff är det inte möjligt att förvandla beslut om värdeförverkande, företagsbot eller avgift enligt lagen om brottsofferfond till fängelsestraff om indrivningen misslyckas.

Beslut om förverkande eller om företagsbot förfaller, i den mån verkställighet inte har skett inom tio år från det beslutet vann laga kraft (36 kap. 15 § BrB). För avgift enligt lagen om brottsofferfond (se 2 § nämnda lag) gäller bestämmelserna i 35 kap. 7 § BrB om bortfallande av böter. Har verkställighet inte kunnat ske inom fem år från det att domen vunnit laga kraft, alternativt att föreläggandet blivit godkänt (48 kap. 3 § RB), bortfaller således betalningsansvaret för avgiften.

Till brottsofferfonden ska också avgift enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll föras. Polismyndighetens uppbördsverksamhet omfattar inte sådan avgift. Av 13 §

lagen (1994:451) framgår att det är Kriminalvården som tar emot och till Kammarkollegiet redovisar nämnda avgift. Av Brottsoffermyndighetens årsredovisning 2013 framgår att intäkter från Polismyndigheten (då Rikspolisstyrelsen) under år 2013 uppgick till drygt 20 miljoner kronor, från Kronofogdemyndigheten till ca 8 miljoner kronor och från Kriminalvårdsstyrelsen till knappt 2 miljoner kronor.

6.2.5 Om rättegångskostnad

Grundläggande regler om rättegångskostnad i brottmål finns i 31 kap. rättegångsbalken. Huvudregeln är att staten står kostnaden för brottsutredningen och därmed sammanhängande kostnader. Om den tilltalade döms för brottet i ett mål där åklagaren för talan ska, jämlikt 31 kap. 1 § RB, den tilltalade ersätta staten för vad som har utgått av allmänna medel i ersättning till försvarare, målsägan-debiträde och särskild företrädare för barn. Den tilltalade ska också ersätta kostnad för blodprovstaging, blodundersökning, urinprovstaging och urinundersökning som avser denne och som har skett för utredning av brottet. Ersättningsskyldigheten är som regel begränsad till vad som skäligen varit motiverat för utredningen och intill vad den tilltalade skulle ha fått betala i rättshjälpsavgift vid rättshjälp enligt rättshjälpslagen (1996:1619).

När ett strafföreläggande har trätt i stället för åtal gäller, enligt 31 kap. 9 a § RB, att den misstänkte på motsvarande sätt kan bli ersättningsskyldig för statens kostnad för en offentlig försvarare. Om en offentlig försvarare har varit förordnad för den misstänkte och förundersökningen har blivit avslutad genom att ett strafföreläggande har blivit utfärdat och godkänt, ska åklagaren meddela domstolen om omständigheter som kan påverka skyldigheten att återbetala kostnader för den offentlige försvararen (12 b § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]). Rätten bestämmer i samband med att den avgör sitt mål det belopp som den enskilde kan ha att återbetala till staten.

Verkställighet av vissa kostnader

Reglerna om uppbörd enligt BvL omfattar inte rättegångskostnad. Betalningsskyldighet för sådan kostnad hanteras därmed normalt inte av Polismyndigheten. När en domstol har beslutat om återbetalningsskyldighet för rättegångskostnader i brottmål och bestämt beloppet för detta, är det i stället Rättshjälpsmyndigheten som sänder inbetalningskort till den enskilde och handhar hanteringen av statens fordran.

Det finns emellertid ett undantag: utredningskostnad för brottet i form av kostnad för blodprovstagning, blodundersökning, urinprovstagning och urinundersökning ska enligt 48 kap. 2 § tredje stycket RB tas upp i ett föreläggande. Kostnaden, som annars är att anse som en rättegångskostnad, är då enligt nämnda bestämmelse uttryckligen att jämföras med särskild rättsverkan. Det betyder att reglerna om uppbörd blir tillämpliga för kostnaden. Kostnad för nämnd provtagning och undersökning som är upptagen i ett föreläggande verkställs alltså på samma sätt som för annan särskild rättsverkan som innefattar betalningsskyldighet, se ovan 6.2.4 Verkställighet av särskild rättsverkan.

6.2.6 Enskilda anspråk

En målsägandens rätt på grund av dom eller föreläggande verkställs inte genom ordningen med bötesuppbörd, utan på sätt som normalt gäller för civilrättsliga krav. Verkställighet av ett enskilt anspråk som är upptaget i ett godkänt strafföreläggande sker enligt samma regler som för ett av domstol behandlat anspråk (3 kap. 1 § och 14 § UB). Målsäganden behöver emellertid inte ge in någon verkställighetshandling till Kronofogdemyndigheten (2 kap. 2 § sista stycket UB). Domar som omfattar en skyldighet att betala skadestånd till en målsägande sänds direkt från domstolen till Kronofogdemyndigheten (se 25 a § förordningen [1990:893] om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.), som kontakter målsäganden för besked om denne vill att kravet ska drivas in (2 kap. 3 § utsökningsförordningen). Motsvarande gäller för Åklagarmyndigheten avseende ett godkänt strafföreläggande (12 § strafföreläggandekungörelsen).

6.2.7 Internationell verkställighet av böter

Bötesstraff bestämt av svensk myndighet eller domstol kan under vissa förutsättningar verkställas utomlands, enligt särskilda bestämmelser (BvL 3 §). Det är Kronofogdemyndigheten som är behörig myndighet i fråga om hanteringen från svensk sida, dvs. att begära verkställighet m.m. (se nordiska verkställighetslagen, internationella verkställighetslagen och reglerna om verkställighet av bötesstraff och förverkande inom EU, nämnda nedan).

Omvänt gäller att utomlands beslutade böter under vissa förutsättningar kan verkställas i Sverige. Enligt nordiska verkställighetslagen (1963:193), som gäller en i Danmark, Finland, Island eller Norge meddelad dom som omfattar bötesstraff, får verkställighet ske enligt svensk lag (2 §). Detsamma gäller beslut eller föreläggande som efter lagstiftningen i den stat där det meddelats äger samma verkan som dom (34 §). Det är Kronofogdemyndigheten som är behörig myndighet att pröva framställningen om verkställighet, se lagens 25 § och 33 § jämförd med 4 a § nordiska verkställighetsförordningen (1963:194). Det krävs i praktiken att domen har vunnit laga kraft (jfr 24 § andra stycket). Verkställighet på grund av Kronofogdemyndighetens beslut omfattas inte av ordningen med bötesuppbörd (jfr BvF 3 §), utan sker direkt hos myndigheten enligt utsökningsbalkens regler.

Verkställighet i Sverige av utländskt bötesstraff kan också ske enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom (internationella verkställighetslagen). Lagen bygger på den i Haag år 1970 undertecknade europeiska konventionen om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. Framställning om verkställighet sker enligt lagen till Justitiedepartementet, som om framställningen inte avslås överlämnar denna till Riksåklagaren. Riksåklagaren kan välja att utfärda ett strafföreläggande för det brott som påföljden avser (16 § internationella verkställighetslagen) eller, alternativt om strafföreläggandet inte godkänns, ansöka hos tingsrätt om prövning av framställningen om verkställighet av brottmålsdomen (9 § internationella verkställighetslagen). Tingsrätten har, om inte hinder för verkställighet finns, att bestämma ny påföljd enligt vad som i den svenska lagstiftningen är föreskrivet om motsvarande brott. Svenska regler om verkställighet av bötesstraff ska tillämpas vid verkställigheten av ett utländskt

sådant (24 §). Sålunda bestämt bötesstraff verkställs alltså enligt BvL, på sätt som gäller för böter, dvs. i första hand genom upp-börd. Hanteringen vid Polismyndigheten skiljer sig inte åt från vad som gäller andra domar eller straffförelägganden.

Inom EU finns vidare regler som bygger på principen om ömse-sidigt erkännande av bötesstraff, se rådets rambeslut 2005/214/RIF, genomfört i Sverige genom lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska un-ionen. Med bötesstraff avses i lagen bl.a. böter och företagsbot i brottsbalkens mening som har meddelats av domstol eller genom ett strafföreläggande eller ett bötesföreläggande av ordningsbot samt beslut i ett sådant avgörande om rättegångskostnader och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Det är Krono-fogdemyndigheten som prövar om ett i en EU-stat beslutat bötes-straff ska erkännas och verkställas i Sverige (3 kap. 4 §). En verk-ställbarhetsförklaring från myndigheten innebär att verkställighet av bötesstraffet kan ske. Detta ska då normalt verkställas enligt vad som är föreskrivet för verkställighet av ett svenskt bötesstraff (3 kap. 1 §). Även i dessa fall svarar Kronofogdemyndigheten för den praktiska verkställigheten, enligt utskökningsbalkens regler. Motsvarande princip om ömsesidigt erkännande finns för beslut om förverkande, se rådets rambeslut 2006/783/RIF, genomfört i Sverige genom lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen. På samma sätt är det här Kronofogdemyndigheten som prövar om verkställighet kan ske.

6.3 Verkställighetsförfarandet

6.3.1 Inledning

Som framgått av tidigare avsnitt gäller regleringen om verkställig-het av böter även vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar en betalningsskyldighet (det senare med undantag för reglerna om bötesförvandling, se avsnitt 6.3.6). Beträffande bötes-straff och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar en betalningsskyldighet sker verkställighet i första hand genom upp-börd, såvida det inte handlar om beslut om kvarstad eller en solida-riskt ålagd betalningsskyldighet. När det gäller vite är det för möj-

ligheten att betala frivilligt genom uppbörd avgörande om vitet blivit utdömt i dom eller slutligt beslut av allmän domstol. Verkställighet ska då i första hand ske genom uppbörd, medan i övriga fall får verkställighet redan från början ske genom indrivning men då först sedan beslutet vunnit laga kraft.

Detta betyder att den enskilde nästan alltid får möjlighet att verkställa en ålagd betalningsförpliktelse genom en frivillig betalning till behörig myndighet, dvs. Polismyndigheten. Eftersom också en förskottsbetalning på böter som tas i anspråk anses som uppbörd (BvL 4 §), kan även Tullverket ha del i verksamheten med bötesuppbörd (BvF 4 §).

Verkställighetsproceduren vid uppbörd är i princip likadan oavsett vad beloppet avser – böter, vite eller särskild rättsverkan – eller om verkställighet sker på grund av föreläggande eller allmän domstols avgörande i sak. När i det följande förfarandet beskrivs avses med böter även vite utdömt av allmän domstol och särskild rättsverkan som innefattar betalningsskyldighet, såvida inte annat särskilt anges. Detta inkluderar då även sådan prov- eller undersökningskostnad för vilken, enligt 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken, reglerna om särskild rättsverkan tillämpas. Föreläggande avsnitt bygger på den redovisning som Påföljdsutredningen har gjort i SOU 2012:34 (band 3, avsnitt 16.4). Beskrivningen av gällande ordning för verkställighet behandlar också förfarandet vid indrivning och bötesförvandling. Detta för att få en översiktlig bild av vad som gäller för verkställighet av böter m.m. En förståelse för ordningen som helhet utgör grund för den senare analysen, som alltså är inriktad på den personuppgiftsbehandling som krävs för uppbörd av böter.

6.3.2 Förskottsbetalning

Enligt 2 § andra stycket BvL får den misstänkte, trots att dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot inte har meddelats respektive utfärdats, betala förskott på böter som kan komma att åläggas honom eller henne. Det sker genom ett förfarande med deposition av böter. Genom deposition av böter kan betalning av böter på frivillig väg säkras i ett tidigt skede. Förfarandet med deposition av böter används framför allt vid lindriga över-

trädelser där böterna utfärdas i ett föreläggande av ordningsbot eller ett strafföreläggande och där gärningen skett av någon som endast vistas tillfälligt i Sverige. I takt med det ökade internationella samarbetet har bruket av förskottsbetalning minskat och är numer inte särskilt vanligt förekommande.

Förskottsbetalning på böter kan ske till Polismyndigheten, och i mål som Tullverket eller Kustbevakningen hanterar även till dessa myndigheter (2 § BvF). Förskottsbetalningen får tas emot av polisman, tull- eller kustbevakningstjänsteman (3 § femte stycket BvF). Kvitto på betalningen ska lämnas och medlen ska redovisas till Polismyndigheten eller Tullverket. Betalning som har skett till Kustbevakningen ska redovisas till Polismyndigheten. En förskottsbetalning innebär inte ett godkännande av ett senare föreläggande. Av den anledningen kan också fullmakt för annan att godkänna ett kommande strafföreläggandet lämnas (enligt 48 kap. 10 § RB). Sedan det deponerade beloppet har blivit fastslaget i ett föreläggande eller en dom ska Polismyndigheten eller Tullverket, om verket mottagit medlen, genom uppbörd ta betalningen i anspråk för verkställighet (4 § BvF).

Om inte den misstänkte vill betala i förtid, kan för att säkra betalning av bl.a. böter, egendom tas i förvar och kvarstad beslutas (se 26 kap. rättegångsbalken). Om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han eller hon genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller på annat sätt komma att undandra sig att betala bl.a. böter som kan antas komma att utdömas på grund av brottet, får beslutas om kvarstad på så mycket av hans eller hennes egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning. Behovet av sådana säkringsåtgärder har minskat i takt med det utvidgade internationella samarbetet i fråga om lagföring och verkställighet av påföljder.¹⁵ Åtgärderna förekommer dock fortfarande, också när det gäller särskild rättsverkan t.ex. företagsbot¹⁶.

Beslut om kvarstad medför att Polismyndigheten, sedan laga-kraft inträtt, direkt överlämnar kravet för indrivning till Kronofogdemyndigheten.

¹⁵ Se t.ex. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom EU.

¹⁶ Se Åklagarmyndighetens RättsPM 2006:19, Företagsbot (uppdaterad maj 2011), s. 16.

6.3.3 Uppbördsförfarandet

De närmare förutsättningarna för uppbörd regleras i 3 § BvF. Utgångspunkten är att verkställighet på grund av föreläggande eller på grund av dom eller slutligt beslut som meddelats av allmän domstol i första hand ska ske genom uppbörd. Polismyndigheten är som tidigare sagts central uppbördsmyndighet.

Till huvudregeln om verkställighet genom frivillig betalning finns två undantag: uppbörd får inte ske om betalningsskyldigheten har ålagts flera med solidariskt betalningsansvar eller om kvarstad har blivit beslutat till säkerhet för betalningsskyldighetens fullgörande. I dessa fall får verkställighet, jämlikt 1 § BvL, ske direkt genom indrivning.

När en domstol dömer ut ett belopp som kan bli föremål för uppbörd enligt 3 § BvF, ska domstolen samtidigt upplysa den bötfällda om möjligheten till frivillig betalning.¹⁷ Detta sker genom att den bötfällda får en av Domstolsverket framtagen information i samband med att domen i skriftlig form sänds till denne. När böter utfärdas för den misstänkte i ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot ska på liknande sätt den bötfällda uppmanas att snarast betala böterna, om han eller hon godkänner föreläggandet (se 5 § strafföreläggandekungörelsen och 6 § ordningsbotskungörelsen).

Uppbörd sker alltså som huvudregel genom att den bötfällda frivilligt erlägger betalning till Polismyndigheten. Efter att Polismyndigheten från aktuell myndighet eller domstol har fått information om att det har utfärdats ett strafföreläggande, föreläggande av ordningsbot eller att en dom har meddelats sänder Polismyndigheten den betalningsskyldige ett inbetalningskort. Av inbetalningskortet framgår det vilket sammanlagt belopp som ska betalas och att betalning ska ske till ett visst girokonto. Någon möjlighet att dela upp betalningen i delposter finns inte. När det gäller föreläggande av ordningsbot är det vanligaste att den tjänsteman som beslutar om föreläggandet, dvs. vid Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen, lämnar ut inbetalningskortet direkt på plats när föreläggandet utfärdas. Alternativt skickas inbetalningskortet ut tillsammans med föreläggandet i de fall den

¹⁷ Se 4 § BvF och DVFS 1998:10 och 1998:11.

förelagde inte är närvarande (s.k. kontorsföreläggande) eller begär rådrum med godkännandet när böterna utfärdas.

Även om böterna blir föremål för uppbördsförfarandet omedelbart när en dom eller ett föreläggande har blivit meddelad, finns det ingen skyldighet för den bötfällda att betala beloppet innan det finns en lagakraftvunnen dom eller ett lagakraftvunnet beslut. Föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande vinner laga kraft genom den misstänktes godkännande (48 kap. 3 § RB). I många fall kan ordningsbotsföreläggandet och strafföreläggandet godkännas genom att betalning sker, dvs. utan något skriftligt godkännande. I vissa fall förutsätts ett skriftligt godkännande, som då innebär en betalningsskyldighet. En dom vinner laga kraft när tiden för överklagande har gått ut.

Polismyndigheten anger på sin hemsida, www.polisen.se, att ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller godkänt strafföreläggande ska betalas inom 30 dagar. Där anges vidare att betalning av böter på grund av dom eller slutligt beslut ska ske inom 30 dagar från den dag domen vann laga kraft. Om betalning inte sker sänder Polismyndigheten en betalningspåminnelse.

Beloppet ska betalas inom 14 dagar efter påminnelsen. Någon påminnelseavgift tas inte ut. Polismyndigheten har inte möjlighet att bevilja uppskov med betalning eller någon avbetalningsplan.¹⁸ Efter det att fjortondagarsfristen gått ut kan böterna komma att överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning.

6.3.4 Överlämnande till indrivning

Polismyndigheten ska enligt 6 § BvF begära indrivning av dels obetalda böter som varit föremål för uppbörd, dels böter som är undantagna från uppbörd enligt 3 § BvF.

Bestämmelser om begäran om indrivning m.m. finns i 4–9 §§ indrivningsförfordningen (1993:1229). Indrivning av böter m.m. (och merparten av andra statliga fordringar) ska begäras senast två månader efter det att fordringen skulle ha betalats. Ansökan om indrivning ska, utöver identitets- och kontaktuppgifter på sökanden respektive gäldenären, innehålla uppgifter om fordringen (när den

¹⁸ Se förslag om detta och hur det skulle kunna utformas, SOU 2012:34, band 3, s. 184.

uppkom, vad den avser och dess belopp) och det antal poster och sammanlagda belopp som ansökan avser (5-6 §§ indrivningsföreläggningen).

Polismyndighetens rutiner innebär att den som godkänt ett straffföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot får minst 44 dagar (30 dagars betalningstid samt 14 dagars påminnelsetid) på sig – räknat från och med datum för godkännandet – att betala genom uppbörd, innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Den som dömts till böter i domstol får minst 44 dagar på sig från det att domen vunnit laga kraft. En dom vinner laga kraft tre veckor efter meddelandet i tingsrätt och efter fyra veckor i hovrätten. Högsta Domstolens domar vinner laga kraft samtidigt som de meddelas.

Den bötfällda har i praktiken ofta fler dagar än de nu nämnda att betala innan ärendet går över till indrivning.¹⁹ Det beror på att det tillkommer dagar vid hanteringen av informationsöverföring mellan myndigheterna, t.ex. för inväntande av betalningskörningar, rutiner vid restföring och liknande.

Om ingen betalning av böterna sker trots att påminnelse har gått ut, överlämnas ärendet till Kronofogdemyndigheten. Det medför att det kommer till en avgift till Kronofogdemyndigheten (f.n. 600 kronor), och att den bötfällda riskerar att få en s.k. betalningsanmärkning²⁰.

6.3.5 Indrivningsförfarandet

Om betalning inte kommit tillstånd genom uppbörd, eller om uppbörd inte ska ske, verkställs aktuella betalningsförpliktelser genom indrivning, enligt utsökningsbalkens (UB) regler. Kronofogdemyndigheten övertar då ärendet om verkställighet. Indrivning förutsätter att domen har vunnit laga kraft eller att föreläggandet har blivit godkänt (3 kap. 14 § och 23 § UB).

¹⁹ Den faktiska tiden för att betala bötesbeloppet innan ärendet överlämnas till Kronofogdemyndigheten pendlar mellan som kortast 46 dagar och som längst cirka 80 dagar (SOU 2012:34, band 3, s. 105).

²⁰ Betalningsanmärkning, som gallras efter tre år, innebär att företag som bedriver verksamhet enligt kreditupplysningslagen (1973:1173) får tillgång till uppgifter från Kronofogdemyndigheten utan hinder av sekretess enligt 34 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Om någon betalning inte sker efter det att den bötfällda har blivit sänd en uppmaning att betala inom 14 dagar, genomför Kronofogdemyndigheten en tillgångsundersökning (enligt 4 kap. 9 § UB). Kronofogdemyndigheten har möjlighet att bevilja uppskov med betalning eller avbryta indrivning (7-9 §§ och 18 § lagen [1993:891] om indrivning av statliga fordringar m.m., IndL).

Det är reglerna i utsökningsbalken som avgör om det finns utmättningsbar egendom för bötesbeloppet, bl.a. utifrån de s.k. beneficiereglerna i 5 kap. UB om undantag från utmätning.²¹ Böter, viten och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond har (enligt 2 § IndL jämfört med 7 kap. 14 § UB) viss företrädesrätt vid utmätning av lön.

Det finns särskilda bestämmelser om hinder för indrivning i 12-13 §§ BvL, nämligen om indrivning skulle vara till synnerligt men för den bötfällda eller någon annan som är beroende av honom eller henne för sin försörjning. Kronofogdemyndigheten kan då besluta att vidare verkställighet inte får ske. Beslutet kan överklagas av åklagare. Beslut om förvandlingsstraff för obetalda böter innebär också indrivningshinder. Dessa böter får då inte drivas in (14 § BvL). En betalning får dock under vissa förutsättningar fortfarande tas emot.

Om det sker full betalning av böterna m.m. genom utmätningen är ärendet avslutat. Om gäldenären saknar utmättningsbara tillgångar till full betalning av fordran, sammanställer Kronofogdemyndigheten en utredningsrapport och underrättar Skatteverket, såsom företrädare för staten. Skatteverket låter regelmässigt ärende om utmätning av böter, viten och avgift enligt lagen om brottsofferfond ligga kvar för fortsatta åtgärder. Om det inte blir aktuellt med bötesförvandling (se nedan) och det heller inte blir aktuellt med ansökan om konkurs eller dylikt,²² fortsätter alltså Kronofogdemyndigheten att handlägga ärendet enligt utsökningsbalkens regelverk. När fem år har förflutit från det att strafföreläggandet eller föreläggandet av ordningsbot blev godkänt alternativt att domen vann laga kraft bortfaller betalningsskyldigheten för böter (35 kap. 7 § BrB). Detsamma gäller för avgift enligt lagen om

²¹ Reglerna rör undantag från utmätning med hänsyn till gäldenärens behov eller egendomens beskaffenhet eller särskilda föreskrifter.

²² Skatteverket kan välja att söka gäldenären i konkurs enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter.

brottsofferfond.²³ Beslut om förverkande eller om företagsbot förfaller först efter tio år från samma tidpunkt (36 kap. 15 § BrB). Några exekutiva åtgärder kan därefter inte ske.

6.3.6 Bötesförvandling

Böter och viten kan, med vissa begränsningar²⁴, förvandlas till fängelsestraff. Detta gäller oavsett om böter blivit utdömt av domstol eller blivit bestämt genom ett godkänt strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

Bestämmelser om förvandling av böter finns i 15–22 §§ BvL och 17–22 §§ BvF. Bestämmelserna gäller enligt 1 § BvL även för viten, men inte för särskild rättsverkan av brott. Förvandlingsstraff i fråga om vite kan bara gälla fysisk person.

Böter som inte har kunnat drivas in, ska på talan av åklagare förvandlas till fängelse, om det är uppenbart att den bötfällda av tredska har underlåtit att betala böterna eller om förvandling annars av särskilda skäl är påkallad från allmän synpunkt. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader.

Det är Kronofogdemyndigheten som kan initiera ett ärende om bötesförvandling. Om indrivning av böter har blivit avbrutet utan att böterna har blivit fullt betalda och det finns anledning att anta att böterna ska förvandlas, ska myndigheten redogöra för detta för åklagare.²⁵ Åklagaren avgör om talan ska väckas, och om så sker prövar tingsrätten frågan om förvandlingsstraff. Rättens avgörande sker genom slutligt beslut.

Om den bötfällda betalar hela bötesbeloppet sedan förvandling av böterna har skett, bortfaller förvandlingsstraffet till den del det inte har blivit verkställt.

Reglerna om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt i fängelselagen (2010:610) gäller även den som har fått fängelse som förvandlingsstraff för böter. Ansvarig myndighet för straffets verkställighet är då Kriminalvården. Möjlighet att avtjäna ett fängelse-

²³ Se 2 § lagen (1994:419) om brottsofferfond.

²⁴ Se 22 § BvL om hinder mot förvandling.

²⁵ Redogörelsen ska innehålla upplysningar om den bötfällda och hans eller hennes förmåga att betala böterna samt utdrag ur utsöknings- och indrivningsregistret.

straff med s.k. fotboja enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll gäller dock inte förvandlingsstraff för böter.²⁶

6.4 Statistik

I vårt utredningsarbete har vi för åren 2011–2013 inhämtat uppgifter från Rikspolisstyrelsen avseende antalet ärenden om uppbörd på grund av föreläggande av ordningsbot och vilket totalbelopp som de ärendena omfattat. Vi har också fått uppgifter om antalet ärenden om uppbörd på grund av strafföreläggande respektive böter på grund av domstols avgörande. Nedanstående tabeller visar dessa uppgifter.

Utredningen har vidare från Tullverket fått den uppgiften att under år 2013 uppgick antalet utfärdade strafförelägganden till 1 186 och antalet förelägganden av ordningsbot till 128.

Påföljdsutredningen har i sitt betänkande, SOU 2012:34, redovisat uppgifter från Rikspolisstyrelsen avseende inbetalningar av böter under åren 2003–2011 (s. 133). Där framgår att ca 90 procent av bötesbeloppen i förelägganden av ordningsbot betalades in till Rikspolisstyrelsen. För bötesbeloppen i strafförelägganden var motsvarande siffra ca 60 procent och för de böter som döms ut i domstol rörde det sig om ca 50 procent. Påföljdsutredningen konstaterar vidare att av de böter som Rikspolisstyrelsen överlämnar till Kronofogdemyndigheten kan omkring 60 procent drivas in (s. 140f).

Av polisens årsredovisning år 2013 framgår att till myndigheten inbetalades ca 564 miljoner kronor på grund av förelägganden av ordningsbot medan böter utfärdade genom strafföreläggande inflöt med drygt 138 miljoner kronor och domstolsböter med ca 108 miljoner kronor. Medlen tillfördes staten. Det framgår även att ca 21 miljoner kronor inkom, som fördes till brottsofferfonden.

I lagstiftningsärendet om att höja avgiften enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond (till 800 kronor) har också uppgifter redovisats (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 4 avsnitt 3.5.3).

²⁶ Bötesförvandling till fängelse sker genom slutligt beslut. En förutsättning för s.k. fotboja är att fängelse har blivit bestämt i dom.

Där framgår att under år 2013 lagfördes drygt 72 000 personer för brott som medför en skyldighet att betala fondavgiften och att antalet fängelsedomar samma år uppgick till drygt 11 000. Betalningsfrekvensen till Rikspolisstyrelsen var samma år ca 40 procent (verkställighet genom uppbörd), och av de återstående avgifterna, som gick till Kronofogdemyndigheten, var betalningsfrekvensen även där ca 40 procent (verkställighet genom indrivning).

Tabell 6.4.1 Statistik över antalet uppbördsärenden på grund av förelägganden av ordningsbot

	2011	2012	2013
Polismyndigheten	355057	339989	323139
Kustbevakningen	749	592	585
Tullverket	202	212	131

Tabell 6.4.2 Statistik över utfärdat botbelopp - förelägganden av ordningsbot

	2011	2012	2013
Polismyndigheten	725024678	692195816	665873615
Kustbevakningen	1475550	1385900	1329800
Tullverket	316300	347900	219800

Tabell 6.4.3 Statistik över antalet uppbördsärenden på grund av strafförelägganden respektive domstols avgörande

	2011	2012	2013
Strafföreläggande	56849	55572	52597
Domstolsböter	77307	78733	66041

7 Bötesregister

7.1 Behandling av personuppgifter i samband med föreläggande av ordningsbot

Verksamheten med förelägganden av ordningsbot sker huvudsakligen vid Polismyndigheten. Även tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakning kan utfärda sådana förelägganden. Samtliga tre myndigheter använder i sin respektive ärendehantering av föreläggande av ordningsbot ett för detta ändamål särskilt, vid Polismyndigheten, inrättat system, kallat RIOB (Rättsväsendets informationssystem ordningsbot). Polismyndigheten har använt systemet sedan år 1995. Som tidigare sagts kan även åklagare utfärda föreläggande av ordningsbot, även om det i praktiken inte förekommer.

Polismyndighetens behandling av personuppgifter regleras av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och i polisdatalagen (2010:361). Syftet med polisdatalagen är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Lagen reglerar, med några få undantag, all behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Personuppgiftsbehandling i sådan verksamhet som inte är brottsbekämpande, exempelvis hanteringen av förvaltningsärenden, omfattas inte av lagen utan regleras av personuppgiftslagen. Polisdatalagen gäller inte heller vid behandling av personuppgifter enligt bl.a. lagen (1998:620) om belastningsregister.

Polisen får enligt polisdatalagen behandla personuppgifter om det behövs bl.a. för att utreda eller beivra brott. Till uppgiften att utreda och beivra brott hör sådant arbete som sker inom ramen för förenklade förfaranden, dvs. att utfärda förelägganden (prop. 2009/10:85 s. 107). En liknande reglering finns för Tullverket och

Kustbevakningen: behandling av personuppgifter får vid dessa myndigheter ske bl.a. för att utreda och beivra brott enligt lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet respektive enligt kustbevakningsdatalagen (2012:145) och till uppgiften hör bl.a. att utfärda förelägganden av ordningsbot.

För behandlingen av personuppgifter i samband med hanteringen av förelägganden av ordningsbot finns emellertid, sedan tiden före personuppgiftslagen, en särreglering, i form av en registerförfattning: förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot. Förordningen reglerar behandling av personuppgifter både för handläggningen av ärenden om föreläggande av ordningsbot och för uppbörd av böter på grund av föreläggande av ordningsbot. Polismyndigheten för med stöd av förordningen ett nationellt register över förelägganden av ordningsbot genom det ovan nämnda systemet RIOB. Registret förs alltså inte med stöd av polisdatalagen. (Se mer om personuppgiftsbehandling och föreläggande av ordningsbot i avsnitt 8.1.2.)

Av gällande föreskrifter och allmänna råd vid Polismyndigheten (se 18 § RPSFS 2008:1) följer att när ett föreläggande av ordningsbot har utfärdats ska uppgifter om detta registreras i RIOB. Inom systemet hanteras sedan t.ex. rättelser och godkännanden. Registret används alltså för registrering och uppföljning av förelägganden av ordningsbot utfärdade vid Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. De senare myndigheterna, som använt systemet sedan år 2001 respektive 2006, får enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot för sin handläggning av ärenden ha direktåtkomst till registret över föreläggande av ordningsbot.

7.2 Förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot

Enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot får Polismyndigheten behandla personuppgifter i ett register för hela landet över förelägganden av ordningsbot. Registret får användas i ärenden om förelägganden av ordningsbot för handläggning och för uppbörd. Registret får även användas för underrättelser till myndigheter och för tillsyn, planering, uppföljning och framställ-

ning av statistik (2 §). Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för registret. Tullverket är personuppgiftsansvarig för uppgifter i de ärenden som handläggs hos myndigheten. Tullverket och Kustbevakningen får ha direktåtkomst till uppgifter i de ärenden i registret som handläggs hos respektive myndighet. Säkerhetspolisen får ha direktåtkomst till registret. Förordningen anger vilka uppgifter uppbörsregistret får innehålla (5 §) och ger Polismyndigheten möjlighet att meddela närmare föreskrifter om innehållet. Den reglerar även vilken sambearbetning av uppgifter som är tillåten (7-8 §§), dvs. vilka uppgifter som får lämnas från registret till ett annat register och vilka uppgifter från andra register som får tillföras ordningsbots- och uppbörsregistret. Förordningen reglerar vilka sökbegrepp som får användas i registren (9 §). Förordningen innehåller även en bestämmelse om när uppgifterna ska gallras (19 §). Slutligen hänvisar förordningen till personuppgiftslagens bestämmelser om rättelse och skadestånd.

7.3 Uppbörsregister

Verkställighet av böter sker enligt bötesverkställighetslagen (1979:189), genom uppbörd eller indrivning. Polismyndigheten är central uppbörsmyndighet. Myndigheten ansvarar härigenom för uppbörd av böter och för att begära indrivning av böter. Polismyndigheten använder i verksamheten med bötesverkställighet flera stödssystem. För ärenden om verkställighet av bötesstraff på grund av föreläggande av ordningsbot använder myndigheten det förut nämnda systemet RIOB. Systemet hanterar t.ex. utskick av påminnelser, registreringar av betalningar och överföring av uppgifter till Kronofogdemyndigheten för indrivning. För ärenden om verkställighet av bötesstraff m.m. på grund av strafförelägganden respektive dom eller slutligt beslut av allmän domstol finns inte motsvarande funktioner i RIOB. För den delen av verksamheten använder Polismyndigheten två andra uppbördssystem, kallade UBSF (hanteringen av ärenden om verkställighet på grund av strafförelägganden) och UBDOM (hanteringen av ärenden om bötesverkställighet på grund av dom eller slutligt beslut). Det förra registret förs med stöd av förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden och det senare förs med stöd av personuppgiftslagen.

Personuppgiftsbehandlingen enligt förordningen om register över strafförelägganden behandlas i nästa avsnitt. Personuppgiftslagens bestämmelser har beskrivits i tidigare avsnitt 4.4.1.

De system som åklagarna använder i ärenden om att utfärda strafföreläggande överför uppgifter till Polismyndigheten för bl.a. uppbördsverksamheten (dvs. till UBSF). Från tingsrätter förs i regel för bötesverkställigheten nödvändiga uppgifter från de allmänna domstolarnas mål- och ärendehanteringssystem, Vera, till Polismyndigheten och till UBDOM. Personuppgifter som överlämnas till Polismyndigheten för dess uppbördsverksamhet sker alltså som regel genom automatiserad överföring. Uppgifter om bötesstraff m.m. från hovrätt och Högsta domstolen förs emellertid manuellt in i Polismyndighetens system.

7.4 Förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden

Enligt förordningen om register över strafförelägganden får det med hjälp av automatisk databehandling föras register över strafförelägganden. Det får föras tre olika typer av register; lokala register över strafförelägganden inom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket (2 §), ett centralt register över strafförelägganden vid Åklagarmyndigheten (3 §) och ett register över uppbörd i ärenden om strafföreläggande hos Polismyndigheten (4 §). Ett lokalt strafförelägganderegister får användas för handläggning av ärenden om strafföreläggande och för tillsyn (5 § första stycket). Det centrala strafförelägganderegistret får även användas för visst uppgiftslämnande enligt strafföreläggandekungörelsen (1970:60) och för planering, uppföljning och framställning av statistik (6 § första stycket). Uppbördsregistret får användas för uppbörd enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) i ärenden om strafföreläggande och för tillsyn, planering, uppföljning och framställning av statistik (7 § första stycket).

Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket är registeransvariga för lokala strafförelägganderegister inom respektive myndighet (5 § andra stycket). Åklagarmyndigheten är även registeransvarig för det centrala strafförelägganderegistret (6 § andra stycket) och Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för

uppbördsregistret (7 § andra stycket). I förordningen anges särskilt att de registeransvariga myndigheterna får ha terminalåtkomst till sina respektive register (8 §). Utöver det får Åklagarmyndigheten ha terminalåtkomst till Ekobrottsmyndighetens register.

Förordningen anger vilka uppgifter ett strafförelägganderegister och uppbördsregister får innehålla (9 och 10 §§). Den reglerar även vilken sambearbetning av uppgifter som är tillåten (12–15 §§), dvs. vilka uppgifter som får lämnas från ett strafförelägganderegister eller uppbördsregistret till ett annat register och vilka uppgifter från andra register som får tillföras det centrala strafförelägganderegistret och uppbördsregistret. Förordningen reglerar vilka sökbegrepp som får användas i registren (17 och 18 §§). Förordningen innehåller även en bestämmelse om när uppgifter ska gallras (19 §).

7.5 Behandling av personuppgifter i samband med strafföreläggande

Strafföreläggande får utfärdas av åklagare. Ärenden om strafförelägganden finns hos Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Tidigare använde åklagarna ett Åklagarmyndighetens särskilda tekniska stöd för just förfarandet med strafförelägganden, kallat Envis. Detta system använder numera endast Tullverket. Det register som Envis innehåller förs med stöd av förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.

Åklagare på Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten använder sedan år 2007 i stället ett verksamhetsstöd kallat Cåbra (Centralt system för åklagarväsendets brottmålshantering). Cåbra används för all diarieföring och ärendehantering inom den operativa åklagarverksamheten. Cåbra förs med stöd av förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet. Förordningen gäller utöver personuppgiftslagen, vilket innebär att lagen är tillämplig men att bestämmelser i förordningen som avviker från personuppgiftslagen gäller före lagens regler. För personuppgiftsbehandling som förekommer i register över strafförelägganden gäller i stället bestämmelserna i förordningen om register över strafförelägganden.

Tullverkets behandling av personuppgifter följer på liknande sätt av lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets

brottsbekämpande verksamhet. Lagen gäller i stället för personuppgiftslagen, men hänvisar till vissa i personuppgiftslagen tillämpliga bestämmelser.

När ett strafföreläggande har blivit beslutat, och därmed registrerat, i Cåbra alternativt i Envis överförs uppgifter om det till Polismyndigheten (bl.a. för registrering i misstankeregistret). De uppgifter som krävs för uppbörd av böter m.m. överförs till polisens system för dess uppbördsverksamhet, UBSF. Här finns som tidigare nämnts det uppbördsregister som polisen för på grund av utfärdade strafförelägganden.

Särskilt om Tullverkets hantering av strafförelägganden

Tullverket för ett tullbrottsregister, ett diarium, kallat tullmålsjournal (TMJ). Handläggningen av strafförelägganden sker efter registrering av ärendet i det särskilda stödsystemet Envis. Tullverket för med andra ord ett register över strafförelägganden för sin handläggning av sådana ärenden, med stöd av förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.¹

Envis har utvecklats av Åklagarmyndigheten och är ett verksamhetsstöd för åklagares hantering av strafförelägganden från tiden före introduktionen av Cåbra. Envis består av en central och en lokal del. Den lokala delen, vilken Tullverket och även Ekobrottsmyndigheten hade installerat, används för registrering och utfärdande av strafförelägganden och den centrala delen för uppföljning, bl.a. för registrering av godkännande av ett strafföreläggande (prop. 2004/05:164 s. 41).

När samtliga tre myndigheter använde Envis för sin respektive handläggning av strafförelägganden fanns härigenom flera lokala register över strafförelägganden och fanns ett centralt sådant vid Åklagarmyndigheten. (Jämför 2–3 och 12 §§ förordningen om register över strafförelägganden.) Sedan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har övergått till Cåbra finns i praktiken inte längre något för de tre myndigheterna (Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket) samlat register över strafförelägganden.

¹ Tullverkets PM med förslag till ny tullbrottsdatalag, dnr Fi2013/41, s. 41 anger att Envis förs med stöd av förordningen (1997:902).

Tullverket använder i hanteringen av strafförelägganden alltså fortsatt Envis. Tullverket har från Åklagarmyndigheten övertagit drift och förvaltning av systemet, även den centrala delen. Myndigheterna har också ett s.k. personuppgiftsbiträdesavtal, med innebörd att Tullverket får behandla personuppgifter för Åklagarmyndighetens räkning. Uppgifter från registret över strafförelägganden, som finns i Envis, kommuniceras externt till Polismyndigheten, bl.a. för ändamålet uppbörd.

Förändringsbehov

Regleringen i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden (förordningen) bygger på att det för handläggningen av ärenden om strafförelägganden får finnas lokala register hos Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten (2 §). Dessutom får ett centralt register över strafförelägganden finnas, som Åklagarmyndigheten ansvarar för (3 §). Vidare får enligt förordningen ett register för uppbörd på grund av strafförelägganden finnas hos Polismyndigheten (4 §). Förordningen ger stöd för att uppgifter får överlämnas från det centrala registret till uppbördregistret (12 §). Förordningen är i förhållande till dagens informationshantering mellan myndigheterna föråldrad och detaljerad.

Den personuppgiftsbehandling som sker för handläggningen i samband med strafförelägganden vid Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten respektive Tullverket kan alltjämt ske med stöd av förordningen. Åklagarmyndigheten har under vårt utredningsarbete framfört att något behov av förordningen inte längre finns. Samma uppfattning framfördes redan i Åklagardatautredningens betänkande (SOU 2008:87 s. 205), där det föreslås att bestämmelserna i förordningen vad gäller Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (åklagarväsendet) bör upphävas vid införandet av en ny lag om personuppgiftsbehandling för dessa myndigheters brottsbekämpande verksamhet. Behandlingen av personuppgifter i samband med strafförelägganden inom åklagarväsendet kan således i framtiden komma att ske med tillämpning av den blivande åklagardatalagen.

7.6 Offentlighets- och sekretesslagen

Sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. och korresponderande regler till skydd för enskilda i sådana verksamheter finns i 35 kap.

I 18 kap. 1 § första stycket stadgas sekretess för uppgift som hänför sig bl.a. till förundersökning i brottmål, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättningar gäller enligt 1 § andra stycket andra punkten sekretess också för uppgift som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att bl.a. utreda eller beivra brott och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten m.fl. brottsbekämpande myndigheter. Strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot måste anses som en form av brottsbeivrande verksamhet och som sådan i och för sig kunna rymmas under den senast angivna bestämmelsen. Det skaderekvisit som är uppsatt gör emellertid att sekretess enligt detta lagrum i praktiken knappast kan komma ifråga. Själva uppbörden av böter i dessa former ryms inte under bestämmelsen.

I 35 kap. 1 § OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i bl.a. verksamheter som syftar till att förebygga eller beivra brott. I paragrafens första stycke fjärde punkten stadgas sekretess i angiven verksamhet som bedrivs av en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten m.fl. och som syftar till att bl.a. utreda eller beivra brott. Enligt 6 § andra punkten gäller sekretessen dock inte för uppgift i ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot; handläggningen av sådana förelägganden omfattas således inte av sekretessen. Detsamma gäller självfallet också själva bötesuppbörden. I 1 § första stycket 6 stadgas sekretess för uppgift i register som förs av Polismyndigheten enligt polisdatalagen.

Kapitlets 4 § första stycket reglerar sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register bl.a. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som förs över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot (4 § första stycket 1). Sekretessen är absolut, dvs. gäller utan något skaderekvisit. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretessen inte i ärende om strafföreläggande

eller föreläggande av ordningsbot. Däremot täcker lagrummet de register som får föras över förelägganden av ordningsbot och straffförelägganden.

Huruvida de register omfattas av sekretess enligt 4 § första stycket första punkten som förs över uppbörd av böter till följd av dessa förelägganden och domstols dom eller slutligt beslut berörs längre fram i samband med övervägandena kring frågan om behovet av särskilda sekretessbestämmelser för register över uppbörd av alla slag av böter (8.1.3 och 8.2.9).

7.7 Framtida elektronisk ärendehantering i rättskedjan

Inom rådet för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF-rådet), som består av flera myndigheter i den s.k. rättskedjan, bedrivs ett arbete för att skapa ett digitalt informationsflöde för att viss information ska kunna återanvändas av andra myndigheter i rättskedjan. Avsikten är att på sikt införa en helt elektronisk ärendehantering, vilket innebär effektivitetsvinster. Det blir då också lättare att följa ett ärende från polisanmälan till verkställd dom. Arbetet har intensifierats vad gäller informationsflödet och samarbetet mellan bl.a. polisen, åklagarväsendet och Domstolsverket.

Förordningen (2014:1085) om rättsväsendets informationsförsörjning innehåller bestämmelser om hantering av information med hjälp av automatiserad behandling mellan myndigheter inom rättsväsendet i samband med brottsutredning eller brottmålsförfarande (1 §). Det handlar främst om överföring av information framåt i rättskedjan; när Polismyndigheten lämnar viss information om brottsanmälningar och slutligt utredningsmaterial till åklagaren ska det ske i sådant format att uppgifterna kan användas med hjälp av automatiserad behandling i åklagarverksamheten, och Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten ska i sin tur lämna vissa uppgifter (om brottslig gärning, tilltalad och andra berörda personer) på sådant sätt att uppgifterna kan användas med hjälp av automatiserad behandling i domstolens rättsskipande och rättsvårdande verksamhet (2 och 4 §§). Redan i dag skickas alltså strukturerad elektronisk information, dvs. avsända data som kan bearbetas

och återanvändas, mellan polis och åklagare och i förekommande fall vidare mellan åklagare och domstolarna.

Den äldre, alltjämt gällande förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem (RI-förordningen) anger att för att samla in, lagra, bearbeta och lämna uppgifter som har samband med verksamhet inom polisen och domstolsväsendet ska vissa personuppgifter behandlas automatiserat i rättsväsendets informationssystem (RI-system). Det gäller system dels för dom och slutligt beslut i brottmål, dels för brottsanmälan. De allmänna domstolarna ska enligt RI-förordningen lämna uppgifter om i förordningen uppräknade avgöranden, t.ex. om dom i brottmål, om dom eller slutligt beslut i mål bl.a. enligt 8 § viteslagen och lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. och om anslutande överrätts avgörande, till Polismyndigheten. Domstolen ska underrätta Polismyndigheten om avgörandet har vunnit laga kraft eller överklagats. En viss uppgift som behandlas i ett RI-system får enligt RI-förordningen endast lämnas ut enligt föreskrifter i bötesverkställighetsförordningen (1979:197) eller RI-förordningen (12 §). Om en domstol i särskilt anvisad ordning har angett att en underrättelse ska lämnas till en viss myndighet eller ett visst register, ska Polismyndigheten lämna de föreskrivna uppgifterna till myndigheten eller registret (15 §). Polismyndigheten ska också, om böter har betalats i förskott till Tullverket, underrätta verket om utgången i det mål som ärendet avser. Polismyndigheten ska vidare på begäran av en myndighet lämna uppgift om avgöranden av en domstol som enligt 3 § bötesverkställighetsförordningen kan bli föremål för uppbörd (20 §).

Som framgår överförs en stor del av uppgifterna i samband med uppbördsverksamheten med hjälp av automatiserad behandling, mellan olika system. Navet i denna informationsöverföring är Polismyndighetens RI-system. Tingsrätternas uppgiftsskyldighet enligt förordningen om rättsväsendets informationssystem fullgörs som regel elektroniskt via domstolarnas verksamhetsstöd Vera till polisens RI-system, medan uppgifter från hovrätt och Högsta domstolen registreras manuellt i systemet, varpå uppgifter om domar och slutliga beslut registreras i polisens system för uppbörd, UBDOM. Från Åklagarmyndigheten överförs uppgifter (se 12 § strafföreläggandekungörelsen [1970:60]) från åklagarväsendets system Cåbra och förs de för uppbördsverksamheten nödvändiga

uppgifterna om utfärdade strafförelägganden in i polisens system för detta, UBSF. Ekobrottsmyndigheten använder systemet Cåbra i den egna verksamheten. Både Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten levererar alltså uppgifter till Polismyndigheten från Cåbra. På liknande sätt överförs uppgifter från Tullverkets Envis till uppbörsregistret om strafförelägganden. Inom systemet RIOB hanteras tillgången till uppgifter för Tullverkets och Kustbevakningens del med hjälp av direktåtkomst till uppgifter i de ärenden som de handlägger och för Polismyndighetens del med hjälp av olika behörigheter (beroende på om verksamheten avser handläggning eller uppbörd). Från polisen överförs uppgifter till bl.a. Transportstyrelsen (om ett godkänt föreläggande av ordningsbot i vissa fall²) och till Kronofogdemyndigheten. Även från de två övriga uppbördssystemen, UBSF och UBDOM, överförs information till Kronofogdemyndighetens system (den s.k. indrivnings- och utskökningsdatabasen) vad gäller uppgifter som krävs för att begära verkställighet genom indrivning.

Det återstående arbetet, bl.a. med att inlemma uppgifter från domstolarna fullt ut i det elektroniska informationsflödet, är tänkt att vara klart till utgången av 2017. Detta följer bl.a. av övergångsbestämmelserna till polisdatalagen (2010:361).

² Se 7 kap. 8 § körkortsförordningen (1998:980), 5 kap. 3 § sjötrafikförordningen (1986:300) och 11-12 §§ ordningsbotskungörelsen.

8 Överväganden och förslag

8.1 Inledning – personuppgiftsbehandling vid förenklat förfarande i brottmål och vid bötesuppbörd

En av huvuduppgifterna i vårt uppdrag är att se över regelverket rörande behandlingen av personuppgifter vid uppbörd av böter, utfärdade genom föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande och dom eller slutligt beslut av allmän domstol. En anknytande central uppgift är att överväga och lämna förslag till hur personuppgiftsbehandlingen vid själva ärendehanteringens bör regleras dels av föreläggande av ordningsbot, dels av strafföreläggande som hanteras av tullåklagare vid Tullverket. Motsvarande spörsmål vad gäller åklagares hantering av ärenden om strafföreläggande behandlas i Åklagardatautredningens betänkande, Åklagarväsendets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet, (SOU 2008:87), med förslag till en åklagardatalag, och ämnet tas därför i sak inte upp i denna departementspromemoria. När det gäller föreläggande av ordningsbot m.m. rymmer uppdraget således inte bara hur uppbörden ska regleras, utan också personuppgiftshanteringen vid själva handläggningen av sådana ärenden.

Den del av uppdraget som tar sikte på ärendehandläggningen vid bötesutfärdandet genom föreläggande av ordningsbot och den därvid förekommande personuppgiftsbehandlingen, har fokus på om denna handläggning ska ses som ett led i en brottsbekämpande verksamhet och som därmed kan baseras på de myndighetsdatalagar – befintliga och tillkommande – som gäller för berörda myndigheters verksamhet på det området. Detsamma gäller i fråga om strafföreläggande som hanteras av tullåklagare.

En faktor av särskild betydelse för övervägandena kring den sistnämnda delen av uppdraget är hur vi tänker oss att en reglering

av personuppgiftbehandlingen vid uppbörd av böter bör se ut. Utgångspunkten för våra överväganden i denna del är att både principiella och sakliga skäl talar för att åtskillnad ska göras, både författningsmässigt och därmed även systemmässigt, mellan å ena sidan själva bötesuppbörden och å andra sidan hanteringen av föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande.

Våra överväganden om regelverkets struktur framgår närmare i samband med redovisningen av bedömningen att regler om personuppgiftsbehandling bör systematiseras utifrån för vilket ändamål en behandling sker, och att vi presenterar ett övergripande förslag för regleringen av personuppgiftsbehandling, vid förenklat förfarande i brottmål (avsnitt 8.1.2) och vid bötesuppbörd (avsnitt 8.1.3). Hur en reglering kring bötesuppbörden, som givetvis ska gälla också böter efter domstols avgörande, ska utformas redovisas längre fram (avsnitt 8.2 med underrubriker), liksom närmare överväganden kring vissa andra ändringsförslag (avsnitt 8.3). En inledning till våra överväganden om utformningen av en reglering om register för bötesuppbörd finns i avsnitt 8.2.1. Till de delar förslaget innebär att regeringen kan meddela forskrifter avses genomgående att det sker med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta upprepar vi inte för varje avsnitt. När i det följande böter anges, avses även med böter likställda betalningsskyldigheter om inte annat anges eller tydligt framgår av sammanhanget (se närmare härom i avsnitt 8.2.3.). Tilläggas ska att de författningsmässiga förändringarna för ärendehantering och uppbörd kommer att behöva kombineras med korresponderande systemmässiga arrangemang.

8.1.1 Behovet av reglering

Bedömning: För att främja en effektiv och rättssäker verksamhet och samtidigt ge ett starkt skydd för den personliga integriteten behöver regleringen av behandling av personuppgifter i samband med föreläggande av ordningsbot, tullåklagares strafföreläggande respektive uppbörd av böter moderniseras.

Regleringen bör anpassas efter för vilket ändamål personuppgifterna ska behandlas.

Skälen för bedömningen: Enligt nuvarande ordning regleras personuppgiftsbehandlingen i samband med föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande respektive uppbörd av böter på grund av sådana förelägganden av förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot och av förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden. För uppbörd av böter efter domstols avgörande finns ingen sådan särskild reglering i form av en registerförfattning. Behandlingen av personuppgifter sker då med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

Förordningarna är från år 1997, före det att dataskyddsdirektivets bestämmelser infördes i svensk rätt genom personuppgiftslagen och före nu gällande författningsregleringar om personuppgiftsbehandling för berörda myndigheter inom den brottsbekämpande sektorn (myndighetsdatalogar) (se om de sistnämnda i avsnitt 4.5 och 4.6). Förordningarna tar sikte på den behandling som sker i myndigheternas automatiserade register och innehåller bl.a. detaljerade regler om olika register och uttömmande uppräknings- av vilka uppgifter som får behandlas i registren. Regleringen är i huvudsak utformad efter genom vilket förfarande ett bötesstraff har blivit beslutat. Den struktur som förordningarna bygger på är i dessa hänseenden föråldrad. Detta framgår exempelvis av att det numera endast är åklagare vid Tullverket som använder ett för hanteringen av strafförelägganden särskilt utformat stödsystem och att ett samlat register över strafförelägganden utfärdade av åklagare vid Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket inte längre finns. Polismyndighetens verksamhet med bötesuppbörd, som sker i flera register med stöd av de inledningsvis nämnda skilda regleringarna, återspeglar också tydligt regleringens struktur. I praktiken sker därmed inte informationshanteringen i uppbördsverksamheten samlat utan de tekniska stödsystemen för uppbörd är uppdelade. Ett annat exempel är att regleringen upptar flera ändamål, vilket närmare berörs strax. Vidare innehåller förordningarna i ett par fall hänvisningar till numera upphävda bestämmelser (se 5 och 7 §§ förordningen om register över förelägganden av ordningsbot och 12-13 §§ förordningen om register över strafförelägganden).

Sedan förordningarnas tillkomst utgör användningen av datorer i myndigheternas verksamheter än mer det naturliga sättet att arbeta på, och ett rationellt tekniskt stöd för behandling av person-

uppgifter är en förutsättning för att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. Uppgifter kan därmed behöva behandlas digitalt också på andra sätt än i registerform eller i en databas. En mer teknikneutral reglering ger ökade möjligheter för tillämparen att anpassa systemen till verksamheten i takt med att tekniska möjligheter utvecklas. En kommande reglering bör därför ha särskilt fokus på att sätta ramarna för hur behandling av personuppgifter får ske. En annan viktig del i en rättssäker hantering av uppgifter är att informationsutbytet med andra myndigheter sker på ett korrekt och fungerande sätt. Det pågående arbetet mellan myndigheterna, som syftar till ett digitalt informationsflöde både framåt och bakåt i den s.k. rättskedjan, måste därför beaktas. Regler om behandling av personuppgifter, sekretess och överföring av uppgifter är därmed av stor vikt och inte minst för att främja integritetsintressena måste regleringen vara tydlig och sammanhängande.

Ett förslag till en ny reglering av nuvarande ordning för personuppgiftsbehandling måste således noga övervägas. I det lagstiftningsärendet som låg till grund för personuppgiftslagen uttalade regeringen att lagen i princip bara bör innehålla generella regler och att behovet av undantag och särregler för mer speciella områden får tillgodoses genom andra författningar (prop. 1997/90:44 s. 40 f). En särreglering i förhållande till personuppgiftslagen kan behövas bl.a. när det finns ett behov av att möjliggöra avsteg från personuppgiftslagens krav på samtycke, att få ett förstärkt integritetsskydd eller i andra avseenden anpassa regelverket till de särskilda förhållanden som finns inom den aktuella myndighetens verksamhet. Sådana behov gör sig gällande i myndigheternas arbete med strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot, liksom även i fråga om uppbördsmyndighetens verksamhet. Regler för dessa verksamheter bör vara anpassade i förhållande till dels personuppgiftslagens generella reglering, dels respektive myndighets datalag eller motsvarande författning. Vi bedömer det därför inte vara en framkomlig väg att låta en framtida nyordning för personuppgiftsbehandlingen inordnas under personuppgiftslagen. Det kommer att behövas särbestämmelser.

Som redan nämnts avser regleringen i förordningarna inte enbart behandling av personuppgifter för handläggning m.m. i ärenden om föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande utan också personuppgiftsbehandling för uppbörd. Nuvarande reglering

upptar alltså flera ändamål. Behovet av regler, och deras utformning, är emellertid inte nödvändigtvis desamma för verksamheten med att utfärda böter (dvs. lagföring) som för verksamheten med att verkställa bötesstraff (dvs. verkställighet). Den utformning som flera registerförfattningar för myndigheter i rättsväsendet under senare tid har fått utgå, i likhet med polisdatalagen (2010:361), i stället ofta från ett ändamål, låt vara att det kan delas upp i primärt och sekundärt (se avsnitt 4.5 och 4.6). En blivande reglering bör även vara i linje med kommande regler för åklagarväsendets personuppgiftsbehandling i samband med strafförelägganden. (I lagstiftningsarbetet med ett förslag till åklagardatalag finns överväganden som påverkar innehållet i förordningen om register över strafförelägganden.)

För integritetsfrågorna är en snårig reglering klart ofördelaktig. Tvärtom utgör en tydlig reglering av hur personuppgifter får behandlas generellt sett ett bättre utgångsläge för att säkerställa den enskildes rättigheter och att onödigt integritetsintrång inte sker. Det är därför önskvärt att reglerna är renodlade på det viset att de i princip avser ett ändamål. Det är ändamålet som sätter ramen för den tillåtna personuppgiftsbehandlingen. Även för tillämparen är det att föredra att ha tydliga regler med klart avgränsade ändamål.

8.1.2 Regleringen vid förenklat förfarande i brottmål

Bedömning: Behandling av personuppgifter för att utreda och beivra brott genom det förenklade förfarandet i brottmål bör ske med stöd av den myndighetsdatalag som styr respektive myndighets brottsbekämpande verksamhet.

Förslag: Polisdatalagens (2010:361), kustbevakningsdatalagens (2012:145) och motsvarande reglering för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (SFS 2005:787) gäller för behandling av personuppgifter i den operativa verksamheten med föreläggande av ordningsbot vid respektive myndighet.

Tullverkets datalagstiftning (SFS 2005:787) ska gälla också vid tullåklagares operativa verksamhet med strafförelägganden.

Skälen för bedömningen och förslagen:

I frågan om att på ett mer ordnat sätt författningsreglera behandlingen av personuppgifter i samband med föreläggande av ordningsbot, och för den delen också strafföreläggande, är det av betydelse hur man i ett "datalagsperspektiv" begreppsmässigt definierar förfarandena, dvs. ärendehanteringen, beträffande dessa slag av bötesförelägganden. Frågeställningen ska ses mot bakgrund av bl.a. den författningsmässiga och systemmässiga ordning som råder idag. Ställningstagandet i frågan påverkar den författningsmässiga utformningen av våra förslag samt valet av systemstöd.

Vad det handlar om är alltså hur själva bötesutfärdandet genom föreläggande av ordningsbot samt strafföreläggande vid Tullverket kan bedömas utifrån för myndigheterna gällande, och för Tullverket tillkommande, författningsregleringar om personuppgiftsbehandling i sammanhanget, dvs. myndighetsdatalagarna.

Frågan har sin grund i att gällande myndighetsdatalagar och motsvarande författningar för åklagarväsendet inte är eller anses vara tillämpliga på själva förfarandet vid bötesutfärdandet. Hur man ska bedöma denna lagtillämpningsfråga har betydelse när det gäller vår ambition att skapa ett mer enhetligt, renodlat och synkroniserat regelverk, där verksamhetsintressena och integritetsintressena kan samsas.

Syfte och ändamål i myndigheternas datalagar

I det föregående (avsnitt 4.5 och 4.6) har vi i relevanta delar redovisat berörda myndigheters gällande, och tillkommande, datalagstiftningar. Det gäller lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (ett förslag till en tullbrottsdatalag¹ som ersätter gällande lag i ämnet bereds för närvarande i Regeringskansliet), polisdatalagen (2010:361), kustbevakningsdatalagen (2012:145), förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden (ett förslag till en åklagardatalag [SOU 2008:87] är under beredning inom Regeringskansliet, vilket kan påverka innehållet i förordningen), förordningen (2006:937) om

¹ Förslaget finns i en inom Tullverket upprättad promemoria om tullbrottsdatalag (dnr Fi 2013/4100).

behandlingen av personuppgifter inom åklagarväsendet (vilken avses bli ersatt av åklagardatalagen) och förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot.

I Tullverkets lagstiftning anges att lagen gäller vid verkets behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten (1 §). Enligt lagens primära ändamålsbestämmelser (7 §) får uppgifter behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, om det behövs för att bl.a. utreda eller beivra visst brott. Förslaget till ny tullbrottsdatalag innehåller bestämmelser med i sak samma innehåll. I den promemoria där förslaget läggs fram sägs (s. 77 och 284) bl.a. att till uppgiften att beivra brott hör främst tullåklagarens rätt att väcka åtal, utfärda föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande i bötesmål.

Polisdatalagens syfte anges (1 kap. 1 §) vara att, såvitt nu är i fråga, ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i dess brottsbekämpande verksamhet. Enligt en av ändamålsbestämmelserna (2 kap. 7 §) får personuppgifter behandlas om det behövs för att bl.a. utreda eller beivra brott. Frågan hur ordningsbotshanteringen, inklusive bötesuppbörden, har ansetts förhålla sig till polisdatalagen återkommer vi till strax. Men först något om regleringarna för Kustbevakningen och åklagarväsendet².

Enligt kustbevakningsdatalagen är lagens syfte att, såvitt nu är i fråga, ge Kustbevakningen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin operativa verksamhet (1 kap. 1 §). Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i operativ verksamhet som rör bl.a. brottsbekämpning. I en av lagens ändamålsbestämmelser (3 kap. 2 §) stadgas att personuppgifter får behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet, om det behövs för att bl.a. utreda eller beivra brott. Förarbetena till lagen (prop. 2011/12:45 s. 106) berör frågan om ordningsbot och brottsbekämpning och där sägs att till uppgiften att utreda och beivra brott hör också sådant arbete som sker inom ramen för förenklade förfaranden vilka kan mynna ut i utfärdande av föreläggande av ordningsbot.

Författningsregleringen i förordningen om register över strafförelägganden har, som tidigare berörts, en annorlunda utformning

² Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

än de lagar som nämnts. Här ska inflikas att bestämmelserna i förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet uttryckligen inte gäller sådan personuppgiftsbehandling som sker med tillämpning av förordningen om register över straffförelägganden. I den senare förordningen (2-4 §§) sägs att det inom Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket får föras lokala register över straffförelägganden och vid Åklagarmyndigheten dessutom ett centralt sådant register; Polismyndigheten får föra ett register över uppbörd i ärenden om straffföreläggande.

Enligt registerförordningen får registren användas för bl.a. handläggning av ärenden om straffförelägganden och för att lämna uppgifter till Polismyndigheten som behövs för bötesuppbörden. I förslaget till åklagardatalag (SOU 2008:87) anges lagens syfte vara att, såvitt nu är i fråga, ge åklagarväsendet möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet (1 kap. 1 §). Tillämpningsområdet är åklagarväsendets operativa verksamhet. Som ändamål för behandlingen av personuppgifter anges bl.a. (2 kap. 5 §) att sådana uppgifter får behandlas i åklagarväsendets brottsbekämpande verksamhet, om det behövs för att bl.a. utreda eller beivra brott. I SOU 2008:87 (s. 205) uttalas att arbetet i samband med straffförelägganden faller in under begreppet beivra brott, och att det därför bör regleras av den nya lag som föreslås. Här kan tilläggas att det i uppdraget för vårt utredningsarbete sägs att det finns skäl att nu överväga om motsvarande bedömning bör göras för tullåklagares behandling av personuppgifter i samband med straffförelägganden.

När det gäller ordningsbotshanteringen och polisdatalagen kan följande antecknas. Bestämmelser om ordningsbot finns i bl.a. ordningsbetskungörelsen (1968:199) och förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot. Enligt den förordningen får personuppgifter behandlas i ett register för hela landet, ett ordningsbotsregister³. Registret får bl.a. användas såväl för handläggning av ärenden om föreläggande av ordningsbot som för uppbörd av böter med anledning av sådana förelägganden. Registret förs av Polismyndigheten, som också är personuppgiftsansvarig. Tullverket och Kustbevakningen, som liksom Polismyndigheten,

³ Hanteringen sker i ordningsbotssystemet RIOB.

använder ordningsbotssystemet RIOB, har personuppgiftsansvar för uppgifter i de ärenden som handläggs hos respektive myndighet.

Polisdatalagen ska omfatta all behandling av personuppgifter som sker i polisens brottsbekämpande verksamhet. Undantag görs för vissa i lagen uppräknade register, däribland belastningsregistret (se 1 kap. 2 §). I den proposition (prop. 2009/10:85) som låg till grund för riksdagens beslut om ny polisdatalag ansågs ordningsbotsregistret falla utanför lagens tillämpningsområde. I propositionen (s. 76 f) anfördes att ordningsbotsregistret, liksom för övrigt uppbördsregistret för strafförelägganden, huvudsakligen utgör ett stöd för verkställighet av påföljden med anledning av föreläggande av ordningsbot. Registret bedömdes således primärt ha annat ändamål än brottsbekämpning. Bedömningen kan ha sin grund bl.a. i att ärendehandläggningen och uppbörd av böter efter föreläggande av ordningsbot sker i samma register. Att ordningsbotsregistret i lika hög grad är ett ärendehanteringssystem berördes inte. Däremot konstaterades (s. 107) att till uppgiften att utreda och beivra brott hör också sådant arbete som sker inom ramen för förenklade förfaranden som kan mynna ut i utfärdande av strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot. Detta förtydligades med ett uttalande (s. 108) om att till uppgiften att beivra brott hör främst föreläggande av ordningsbot, men också biträde åt åklagare bl.a. i ärenden om undanröjande av ordningsbot och strafföreläggande och ändring av påföljd.

Primärt ändamål är att beivra brott.

De förenklade förfarandena i brottmål, dvs. strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot, innebär att både utredning och beivrande av brott sker direkt vid någon av de berörda brottsbekämpande myndigheterna. Det godkända föreläggandet får rättskraft och gäller som en dom som har vunnit laga kraft. Den myndighetsutövning som sker vid utfärdande av föreläggande har karaktär av en domstols dömande verksamhet. För domstolarnas del talas om bl.a. rättsskipande verksamhet (se exempelvis förslag till domstolsdatalag, Ds 2013:10). Det skulle därför kunna påstås att behandling av personuppgifter inom ramen för det förenklade förfarandet sker

för ändamålet att skipa rätt. Här rör det sig emellertid om en hantering utan rättegång, där det operativa arbetet helt utförs av myndigheter som har det gemensamt att de också har ett brottsbekämpande uppdrag. Förfarandet vid den egna myndigheten ersätter ett åtal vid domstol. I samband med att europeiska rättsakter har genomförts i svensk rätt har begreppet beivra brott ansetts stämma bättre överens med språkbruket i svensk lagstiftning än begreppet att lagföra brott (se exempelvis prop. 2012/13:73 s. 63). Det operativa arbetet med strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot är således att hänföra till berörda myndigheters uppgift att utreda och beivra brott, dvs. den brottsbekämpande verksamheten vid de aktuella myndigheterna. Detta framgår också av den nyss redovisade genomgången av olika förarbetsuttalanden till flera myndigheters datalagstiftningar. Motsvarande bedömningen gjorde också Åklagardatautredningen inför förslaget om en åklagardatalag. Behandlingen av personuppgifter i berörda myndigheters arbete med att utfärda föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande har med andra ord det primära ändamålet att beivra brott. Att låta behandling av personuppgifter i ett ärende om föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande regleras av den författning som gäller för den brottsbekämpande verksamheten är därmed knappast en utvidgning av de i myndigheternas respektive författning angivna ändamålen. Reglerna för behandling av personuppgifter när det gäller förelägganden av ordningsbot – och strafförelägganden utfärdade av tullåklagare – bör därmed som utgångspunkt följa den författning som styr respektive myndighets behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten.

Det finns inte skäl att särreglera behandlingen av personuppgifter vare sig vid föreläggande av ordningsbot eller vid tullåklagares strafföreläggande.

Registret över förelägganden av ordningsbot (dvs. RIOB) förs – både för polismans handläggning av ordningsbotsärenden och för Polismyndighetens, såsom uppbördsmyndighet, uppbörd av böter på grund av föreläggande av ordningsbot – med stöd av förordningen om register över förelägganden av ordningsbot. Registret förs alltså inte enligt polisdatalagen, som i stort sett annars gäller för polisens brottsbekämpande verksamhet. Det föreligger alltså en

särreglering av den behandling av personuppgifter som sker i samband med föreläggande av ordningsbot.

Berörda myndigheters – Polismyndighetens, Tullverkets och Kustbevakningens – hantering av ärenden rörande föreläggande av ordningsbot utgör som vi sett definitionsmässigt brottsbeivrande verksamhet. Arbetet med att utreda och beivra brott i form av ordningsbotsföreläggande rymms alltså under det i lagstiftningen gemensamma begreppet brottsbekämpande verksamhet. Samma slutsats kan dras i fråga om tullåklagares hantering av ärenden om strafföreläggande.

Att detta synsätt inte tillämpas redan idag har som tidigare berörts sin grund i att systemet RIOB är gemensamt för både ärendehantering och uppbörd. För strafföreläggandena är det i första hand de författningsmässiga förhållandena som kan sägas vara hindret. Något principiellt eller författningstekniskt skäl att särreglera den behandling av personuppgifter som får ske i samband med förelägganden av ordningsbot jämfört med vad som får ske i samband med strafförelägganden finns emellertid inte. Hanteringen i fråga om båda typer av förelägganden – föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande – sker enligt 48 kap. rättegångsbalken. Den författningsmässiga regleringen i sak är alltså i stort sett densamma, också efter beaktande av de närmare bestämmelserna om respektive föreläggande som finns i ordningsbotskungörelsen (1968:199) och strafföreläggandekungörelsen (1970:60) (se 5.3 Förenklat förfarande i brottmål). Bakgrunden till regleringen i förordningen om register över förelägganden av ordningsbot syns vara de it-tekniska möjligheter och den verksamhetsstruktur som förelåg vid tiden för förordningen. Under utredningsarbetet har vi av Genomförandekommittén och Rikspolisstyrelsen fått det beskedet att handläggningen av förelägganden av ordningsbot från årsskiftet 2015/2016 skulle kunna ske i ett annat system än RIOB.

Skäl till en särreglering finns inte heller vad gäller ärenden om föreläggande av ordningsbot vid Kustbevakningen och Tullverket. De befattningshavare vid dessa myndigheter som är behöriga att utfärda sådant föreläggande tillämpar i sak samma regler, nämligen 48 kap. rättegångsbalken och ordningsbotskungörelsen. De inskränkningar som gäller, jämfört med polisman, avser för vilka förseelser som kustbevakningstjänsteman och tulltjänsteman kan beivra genom föreläggande av ordningsbot. På sätt som utvecklas

nedan vad gäller tullåklagare ger inte detta någon anledning till särreglering i förhållande till myndigheternas respektive datalagstiftning. Kustbevaknings- och tulltjänsteman använder i dagsläget dessutom samma ärendehanteringssystem som polisman.

De vid Tullverket särskilt förordnade befattningshavare, s.k. tullåklagare, som har behörighet att med stöd av 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling utfärda straffförelägganden, utgör enligt rättegångsbalken särskilda åklagare. Att en tullåklagare har en begränsad behörighet att utfärda straffförelägganden jämfört med en allmän åklagare påverkar inte de tillämpliga reglerna som gäller för åklagares hantering av straffföreläggande. Reglerna i 48 kap. rättegångsbalken och straffföreläggandekungörelsen gäller samtliga åklagare. Enligt interna riktlinjer vid Tullverket ska dessutom tullåklagare som regel följa den bötespraxis som Åklagarmyndigheten publicerat. Det finns för tullåklagares arbete med straffförelägganden därmed varken principiella eller författningsmässiga skäl för särbestämmelser i förhållande till myndighetens datalagstiftning. Att Tullverket använder ett annat verksamhetssystem än åklagarväsendet utgör inte heller en bärande invändning mot vår uppfattning. Tvärtom kommer vår syn på saken att innebära en reglering som står närmare de verkliga förhållandena, eftersom det inte längre blir någon uttrycklig regel om lokala och centrala straffförelägganderegister. Det är också en klar fördel, utöver de principiella skäl som vår bedömning huvudsakligen bygger på, om hanteringen av straffförelägganden vid Tullverket följer samma systematik som övriga brottsbekämpande myndigheter och då särskilt vad gäller Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. (Som tidigare nämnts har i Åklagardatautredningen [SOU 2008:87] gjorts bedömningen att en åklagardatalag blir tillämplig också på åklagares handläggning av ärenden om straffförelägganden.)

Att verksamheten i form av föreläggande av ordningsbot och straffföreläggande hör hemma under det gemensamma begreppet brottsbekämpande verksamhet innebär enligt vår mening, som redan framhållits, att personuppgiftsbehandlingen i verksamheten bör falla under tillämpningsområdet för de myndighetsvisa datalagarna, nuvarande och blivande. Behandling av personuppgifter för att utreda och beivra brott genom det förenklade förfarandet i brottmål bör alltså ske med stöd av den författning som styr per-

sonuppgiftsbehandlingen vid myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Den bedömningen gjorde för övrigt som nyss sagts även Åklagardatautredningen. Utredningen föreslog i linje med detta att bestämmelserna i förordningen om register över strafförelägganden, vad gäller arbetet i samband med strafförelägganden vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, skulle upphävas. Med vårt förslag om en särskild reglering av bötesuppbörden blir det än mer tydligt att det inte såsom idag behöver finnas någon särreglering på förordningsnivå i fråga om personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av ordningsbot eller tullåklagares strafföreläggande annat än möjligen på området verkställighetsföreskrifter. Däremot behövs även framdeles bestämmelser om förfarandet vid själva handläggningen av sådana ärenden av det slag som finns i ordningsbotskungörelsen respektive strafföreläggandekungörelsen.

Behandling av personuppgifter i det operativa arbetet med förelägganden av ordningsbot och med tullåklagares strafförelägganden ska ske enligt respektive myndighets datalag.

Personuppgiftsbehandlingen i samband med en ärendehantering inom ramen för det förenklade förfarandet i brottmål faller alltså enligt vår mening under tillämpningsområdet för de myndighetsvisa datalagarna, nuvarande och blivande. Det betyder att för den operativa verksamheten med förelägganden av ordningsbot ska polisdatalagen, kustbevakningsdatalagen samt nuvarande (SFS 2005:787) och tillkommande tullbrottsdatalag tillämpas. De sistnämnda lagarna ska också omfatta Tullverkets, dvs. tullåklagares, hantering av strafförelägganden i bötesmål. Strafföreläggandehantering inom åklagarväsendet ska enligt ett förslag till åklagardatalag (SOU 2008:87) rymmas under den lagen. Där förutses också i förekommande fall åklagares möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot rymmas.

En särskild fråga blir då hur en sådan ordning rent lagteknisk ska åstadkommas. I princip krävs egentligen inte några lagstiftningsåtgärder. Genom att regleringen av uppbörden åtskiljs från själva ärendehandläggningen har grunderna för det förarbetsuttalande i samband med polisdatalagen som nyss återgetts (s. 76) förfallit. Men för att klargöra saken förordar vi likväl ett visst förtydli-

gande i polisdatalagen. I den lagen bör samtidigt tas in de särbestämmelser som kan behövas för ordningsbotsärenden. På samma sätt bör sådana särbestämmelser infogas i kustbevakningsdatalagen och lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. En närmare redovisning av de lagtekniska frågorna lämnas längre fram (8.3.2).

Det arbete som sker i Regeringskansliet med en åklagardatalag, som sannolikt kommer att träda i kraft före de författningsförslag som upptas i denna departementspromemoria, gör att vi inte lägger fram några förslag i de delar som detta arbete gäller. De bestämmelser i förordningen om register över strafförelägganden som därmed fortfarande torde vara gällande vid ett ikraftträdande av våra förslag kommer därför att behöva tas om hand. Denna uppgift bör lämpligen skötas internt inom Regeringskansliet. (För fullständighetens skull kan då också regler som rör åklagares möjlighet att utfärda föreläggande av ordningsbot behandlas.)

För Tullverkets vidkommande är de lagtekniska frågorna lite mer komplicerade. När vi lägger fram våra förslag kommer av allt att döma den nu för myndigheten gällande lagen (2005:787) att alltjämt vara i tillämpning. Ändamålsbestämmelserna i den lagen och i det förslag till tullbrottsdatalag som bereds i Regeringskansliet är i sak desamma när det gäller de primära ändamålen. Våra förslag påkallar därför inte några sakliga eller formella ändringar. Däremot måste det också i lagstiftningsarbetet bringas till klarhet att behandlingen av personuppgifter i samband med tulltjänstemans hantering av strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot ska falla under den nuvarande och kommande tullbrottsdatalagen. Bestämmelser liknande dem som vi nu föreslår i den nuvarande lagen (2005:787) behöver tas in i en ny tullbrottsdatalag.

8.1.3 Regleringen av bötesuppbörden

Bedömning: En sammanhållen reglering av behandling av personuppgifter för uppbörd av böter m.m. bör införas.

Förslag: Register över personer som är föremål för uppbörd av böter ska få föras. Nuvarande bestämmelser i registerförordningar om uppbörd av böter ska ersättas av en lag om register över uppbörd av böter.

Skälen för bedömningen och förslaget:

En egen sammanhållen reglering

Som vi redan tidigare har varit inne på är vår ståndpunkt när det gäller en framtida reglering av bötesuppbörd och den därvid förekommande personuppgiftsbehandlingen att en sådan reglering ska särskiljas från de regler som rör personuppgiftsbehandlingen vid själva hanteringen av de myndighetsärenden om föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande som innebär att böter utfärdas. En för oss grundläggande faktor härvidlag är, som har redovisats tidigare, att personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen i fråga om dessa förelägganden rättsligt sett hör hemma under myndigheternas datalagar. För vår ståndpunkt rörande bötesuppbörden talar som framgår nedan också andra skäl.

I motsats till ärendehanteringen i fråga om ordningsbot och strafföreläggande är hanteringen av uppbörden av böter i alla dess former mer samordnad bl.a. genom att det finns en i författning⁴ utpekad central uppbördsmyndighet, Polismyndigheten. Verksamheten med uppbörd är inte heller definitionsmässigt i sammanhanget att betrakta som brottsbekämpande. Verksamheten är, som redan bötesverkställighetslagen (1979:189) är ett uttryck för, ett instrument för att verkställa bötesstraff. Regelverket för personuppgiftsbehandling i uppbördsverksamheten bör därför inte vara kopplat till ärendehanteringen i samband med beslut om böter. Principiella skäl talar således för att behandlingen av personupp-

⁴ Bötesverkställighetsförordningen (1979:197).

gifter i den verksamhet med bötesuppbörd som uppbördsmyndigheten bedriver bör baseras på en egen särskild reglering. Som det visar sig talar också sakliga och praktiska skäl för detta.

Att själva bötesuppbörden verksamhetsmässigt delvis är samordnad gäller dock inte författnings- och systemstödet för uppbörden. Det finns i dagsläget tre skilda uppbördsregister där bl.a. personuppgiftsbehandlingen sker med stöd av tre skilda regleringar. För förande och uttag av uppgift ur de uppbördsregister som förs med stöd av bestämmelserna i de två förordningarna av år 1997, dvs. uppbördsmyndighetens ordningsbotsregister och strafförelägganderegister, gäller sekretess enligt 35 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Någon motsvarande regel finns inte för uppbördsmyndighetens domstolsbötesregister. Nu angivna förhållanden kan i princip vara ägnade att innebära att det inte fullt ut råder likformighet bl.a. när det gäller personuppgiftsbehandlingen vid uppbörd av böter av skilda slag. Mycket talar därför för att samordna den författningsmässiga regleringen. Det finns inte heller något skäl för en sådan uppdelning som nuvarande ordning bygger på, dvs. att regleringen som avser vilken behandling av personuppgifter som får ske i verksamheten med uppbörd utgår från vilken grund för verkställighet det är fråga om (föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande respektive dom eller slutligt beslut av allmän domstol). Reglerna för uppbörd i sak gör inte någon skillnad mellan bötesarterna och förfarandet är i princip detsamma.

Det är klart att en gemensam reglering av uppbörden av alla bötesslagen bör bli till gagn både för omsorgen om integritetsintressena och för en tillförlitlig och effektiv bötesuppbörd. Vi föreslår därför att nuvarande bestämmelser om uppbörd i de aktuella registerförordningarna ska ersättas av en ny sammanhållen reglering. En sådan reglering bör i princip gå ut på att uppgifter om personer som är föremål för uppbörd ska kunna behandlas för att verkställa bötesstraff. Det innebär inte endast att uppbördsregister kan föras, utan också att ett sådant kan innehålla uppgifter på grund av samtliga slag av avgöranden om böter. Det blir därmed rättsligt möjligt att föra ett samlat uppbördsregister (se vidare avsnitt 8.2.1). Vårt förslag innebär alltså att register ska få föras för att bedriva uppbördsverksamhet. (Se avsnitt 6.2 om vad som omfattas av bötesuppbörd.) När det praktiskt låter sig göras, bör ett samordnat verksamhets- och systemstöd införas.

Ur ett verksamhetsperspektiv innebär en samlad reglering för bötesuppbörd möjligheter till ändamålsenlig effektivisering av verksamheten. Handläggningen av uppbördsärenden skulle på sikt exempelvis kunna ske i ett och samma tekniska stödsystem. Tankar på att införa ett samlat system finns också sedan flera år tillbaka inom Polismyndigheten. Det skulle bl.a. innebära en minskad sårbarhet, dels personellt, dels säkerhetsmässigt eftersom de numera föråldrade systemen i dagsläget kräver särskild kompetens för utveckling och uppdatering. Det kan också innebära bättre möjligheter till att härleda inkomna betalningar till rätt ärende. Ett samlat register skulle å andra sidan kunna vara ägnat att innebära en ökad risk för att en enskilds förekomst i uppbördsärenden kan kartläggas. Med en till en sammanhållen reglering korresponderande sekretessregel, så som vi föreslår och berör längre fram (8.2.9), förstärks emellertid i stället integritetsskyddet, genom att en enhetlig reglering gäller för sekretess. Det blir därigenom tydligt att sekretess gäller för förande och uttag av uppgifter ur bötesuppbördsregister (avseende alla kategorier av böter).

Vi har av Rikspolisstyrelsen och av Genomförandekommittén fått uppgiften att ett för samtliga bötesarter samlat uppbördsregister är önskvärt och i praktiken genomförbart. Ett system för uppbörd skulle till i början av år 2016 kunna vara i drift avseende verkställighet på grund av föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande. Ett system för verkställighet på grund av domstols avgörande är bl.a. beroende av hur de allmänna domstolarna överför information om aktuella domar och slutliga beslut till Polismyndigheten. Det pågår sedan tidigare ett arbete inom RIF-samarbetet för att samordna systemutvecklingen med Domstolsverket. Det innebär att övergångsvis kan det i praktiken vara nödvändigt med mer än ett register.

Det går således inte nu att säga när ett för samtliga bötesarter gemensamt system skulle vara i drift. Detta utgör emellertid inte ett hinder för att redan dessförinnan införa en sammanhållen reglering om personuppgiftsbehandling vid uppbörd av böter. En sådan bör så långt som integritetsaspekterna tillåter vara teknikneutral och överlämna till tillämparen att utforma lämpliga verksamhetsstöd som uppfyller regleringens krav på integritetsskydd.

I ljuset av de här nu redovisade utsikterna till en framtida nyordning för bötesuppbörden, i förening med våra ställningstag-

den i fråga om kopplingen till myndighetsdatalogarna för ordningsbets- och strafföreläggandeinstituten, finns det både av principiella och av sakliga och praktiska skäl tillräckligt mycket som talar för inte bara att regleringarna rörande personuppgiftsbehandlingen vid uppbörd respektive handläggning i fråga om ordningsbot och strafföreläggande ska gå skilda vägar, utan också för att den för sig reglerade uppbörden behandlas i en enda för all bötesuppbörd sammanhållen, gemensam reglering. Hur en sådan sak i så fall ska utformas tar vi upp i det följande.

En ny reglering i lag

Vi föreslår att det införs en särskild registerförfattning som gör det möjligt att föra ett eller flera register med uppgifter om personer som är föremål för uppbörd av böter m.m.

Att det i praktiken kan bli fråga om mer än ett register hänger som nyss berörts ihop med de systemmässiga lösningar som är tillgängliga när registerförfattningen beräknas kunna träda i kraft. Som det i dagsläget ser ut blir det troligtvis fråga om ett register över uppbörd av böter som emanerar från förelägganden av ordningsbot och strafförelägganden och ett register över uppbörd av domstolsböter. På sikt, när informationsförsörjningen från de allmänna domstolarna fullt ut sker digitalt, kan därmed endast ett register finnas för alla slag av böter.

Det närmare innehållet i en författning om bötesuppbörd bör bygga på de modeller för personuppgiftsbehandling i särskilda statliga register som redan finns. Behandling av personuppgifter ska vara tillåten för verkställighet av bötesstraff. Reglerna bör, i enlighet med regelverket för bötesverkställighet, vara tillämpliga också vid verkställighet av vite och vissa andra följder av brott (se avsnitt 8.2.3). Våra närmare överväganden bl.a. om ändamålet med registret, vilka personuppgifter som ska få registreras i ett register, vilka som ska ha tillgång till uppgifter i sådana register och att Polismyndigheten ska ansvara för uppgifterna i registren utvecklas i avsnitt 8.2.6 till och med 8.2.9.

Som redovisats tidigare (avsnitt 4 Integritetsskydd vid databehandling) finns det flera internationella konventioner och ett omfattande regelverk till skydd för personuppgifter vid automatiserad

behandling. Vår bedömning är att ett bötesuppbördsregister i princip låter sig inordnas i dessa regelsystem.

En särskild fråga i sammanhanget är vilken författningsform en reglering över bötesuppbörd ska ha, dvs. vilken normgivningsnivå, lag eller förordning, som en reglering ska ha. Då handlar det till att börja med om att bedöma hur författningen förhåller sig till bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. I det föregående (i avsnitt 4.4 Regeringsformen) har ingående beskrivits vad som grundlagsmässigt gäller. En sammanfattning görs här.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen ska var och en gentemot det allmänna vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av den enskildes personliga förhållanden. En inskränkning av skyddet mot sådant intrång får begränsas i form av lag.

Att efter att ha blivit ålagd att betala böter upptas i ett register över uppbörd, sker i lagens mening utan samtycke. Att förekomma i ett register rymmer integritetsaspekter. Det innebär i sig ett mått av integritetsintrång att bli registrerad. Graden av intrång hänger till stor del samman med vilken karaktär de uppgifter som registreras har. Som framgår av nästa avsnitt föreslår vi att man i förhållande till dagens regleringar ska begränsa de integritetskänsliga uppgifter som får tas in i ett uppbördsregister. Bl.a. ska inte den gärning som föranlett ett bötesåläggande anges. En annan aspekt när det gäller graden av intrång är omfattningen av de personuppgifter som registreras. Av verksamhetsmässiga skäl behöver ett register i det enskilda fallet innehålla ganska många personrelaterade uppgifter. De flesta av dessa, nästan alla, måste emellertid anses vara tämligen harmlösa.

Andra faktorer av betydelse för att bedöma vad som kan anses vara ett betydande intrång är det ändamål som behandlingen av personuppgifterna har samt i vilken omfattning som utlämnande till andra sker. Det primära ändamålet föreslår vi ska endast vara verkställighet av bötesstraff, dvs. i huvudsak uppbörd av böter. Alltså ett berättigat allmänt intresse. Utlämnandet till angivna myndigheter föreslås få ske bara i fråga om en del händelser och rättsliga och administrativa förhållanden som förekommer i ett uppbördsärende och som kan vara av betydelse i ett ärende eller mål hos den myndighet där ett bötesbeslut har fattats. Det kan

exempelvis gälla underrättelse till den beslutande om att ett föreläggande har godkänts genom betalning eller att ett föreläggande har undanröjts. Direktåtkomst till uppgifter i ett uppbörsregister ska vara starkt begränsad. Som vi kommer att redovisa längre fram förordar vi att ett bötesuppbörsregister ska omfattas av total sekretess. Utlämnande till enskilda, förutom till den registrerade, kommer därmed inte att kunna ske. Utlämnandet av uppgifter från registret kommer således att vara begränsat och därtill omfatta i huvudsak uppgifter som är föga integritetskänsliga.

Med hänvisning till det anförda gör vi den bedömningen att det visserligen innebär ett intrång i den personliga integriteten att utan samtycke förekomma i ett bötesuppbörsregister, men att det intrånget inte kan anses som betydande. Med den ståndpunkten behöver vi inte gå in på den i det aktuella stadgandet i regeringsformen angivna frågan ifall en registrering innebär eller kan innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden.

Att ett bötesuppbörsregister av det slag som beskrivits enligt vår bedömning sålunda inte faller under den nämnda grundlagsbestämmelsens tillämpningsområde innebär att en författning med bestämmelser om register över uppbörd av böter inte nödvändigtvis måste ha lagform. Frågan är emellertid om en reglering ändå bör tas in i lag. I den saken gör vi följande bedömning.

Ett register över uppbörsärenden ska vara ett statligt myndighetsregister. Det kommer totalt sett att bli omfattande när det gäller antalet registrerade personer. Så uppgick exempelvis enbart antalet ärenden om verkställighet på grund av förelägganden av ordningsbot år 2013 till nästan 325 000 stycken. Till det kommer ärendena om verkställighet på grund av strafförelägganden och avgöranden av domstol, som det året uppgick till omkring 50 000 respektive 65 000 stycken. Ett uppbörsregister med volymer i den omfattning som angetts är därmed allmänt sett starkt skyddsvärt, låt vara att personuppgifterna i ett enskilt fall rörande en bötfälld person blir både relativt sparsamma och inte heller särskilt integritetskänsliga, och därtill inte åtkomliga för utomstående. Likväl kan redan det stora antalet registrerade personer tala för att ett bötesuppbörsregister bör lagregleras. Härtill kommer att en del uppgifter, bl.a. bötesbelopp, som också registreras i misstankeregistret och i belastningsregistret, gör att ett uppbörsregister i princip kan

liknas vid ett register över lagöverträdelse, låt vara att det i allt väsentligt i regel rör sig om uppgifter av ett mindre graverande slag, dvs. bötesförseelser. De samlade uppgifternas omfattning och registrets likhet med ett register över lagöverträdelse talar enligt vår uppfattning för att en registerförfattning bör beslutas genom lag. En reglering i lagform har därtill den fördelen för bl.a. integritetsintressena att regleringen får en mer långsiktig och bestående lösning.

8.1.4 Bötesuppbördsmyndighet

Enligt bötesverkställighetsförordningen (1979:197) är Polismyndigheten (före övergången till en ny polisorganisation Rikspolisstyrelsen) central uppbördsmyndighet i fråga om böter m.m. Om förfarandet med uppbörd inte leder till betalning av böterna, ska Polismyndigheten begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten.

Under vårt utredningsarbete har vi inom polisorganisationen nåtts av uppfattningar där man har satt i fråga om polisen fortsatt ska vara uppbördsmyndighet. En sådan ordning sägs rimma illa med ambitionerna att renodla polisens arbetsuppgifter. I synnerhet har uppbördsansvaret för böter som utfärdas/utdöms av andra än polisen satts i fråga.

Vårt att notera är till att börja med att bötesbeloppen med anledning av utfärdade förelägganden av ordningsbot, som till allra största delen härrör från ingripanden inom polisorganisationen, utgör mer än två tredjedelar av det totala belopp (ca 900 miljoner kronor år 2013) som uppbörden omfattar och som i övrigt inbegriper böter m.m. genom strafföreläggande och domstols avgörande. Tullverkets och Kustbevakningens andel av ordningsbotsböterna är marginell. Att sköta uppbörden av ordningsbotsböter kan som vi ser det betraktas som en naturlig fortsättning på polisens användning av ordningsbotsinstitutet: en verkställighet av bötespåföljden.

Frågan om huruvida uppgiften att svara för uppbörden av böter m.m. ska skötas av någon annan myndighet än Polismyndigheten har inte berörts i direktiven för vårt uppdrag. Även om den frågans lösning kan ha en viss bäring på uppdraget, i synnerhet när det gäller de systemmässiga lösningarna, anser vi att den i förekommande fall bör prövas i ett större och mer övergripande per-

spektiv. Härtill kommer att det inte heller har funnits tidsmässigt utrymme att inom ramen för vårt uppdrag fördjupa oss i frågan. Det betyder att vår utgångspunkt är att Polismyndigheten fortsatt ska vara uppbördsmyndighet i fråga om böter m.m. Våra överväganden och förslag i det följande utgår från att Polismyndigheten bedriver verksamheten med uppbörd av böter.

8.2 Utformningen av en lag om register över uppbörd av böter

8.2.1 Inledning

Förslag: Polismyndigheten får med hjälp av automatiserad behandling föra ett eller flera bötesuppbördsregister.

Skälen för förslaget: Kravet på ett rättssäkert och effektivt arbete med bötesverkställighet innebär att uppbördsmyndigheten ska behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt med hjälp av väl fungerande informationsteknik samtidigt som skyddet av den enskildes personliga integritet värnas. Polismyndigheten för redan nu automatiserade register för sin verksamhet med bötesverkställighet. Regleringen av personuppgiftsbehandlingen är dock differentierad och föråldrad, och därtill delvis sammankopplad med ärendehandläggning för att utfärda förelägganden. Förslagen i denna promemoria innebär ett mer renodlat och synkroniserat regelverk, där utformningen av reglerna innebär att skyddet för den personliga integriteten stärks.

Vårt förslag till en lag på området gör det möjligt för Polismyndigheten att upprätta och föra ett för samtliga bötesarter gemensamt register med uppgifter om personer som är föremål för uppbörd samtidigt som en mer strikt reglering av personuppgiftsbehandlingen införs. Polismyndigheten ska alltså med hjälp av automatiserad behandling få föra uppbördsregister, dvs. register som samlar uppgifter om personer som är föremål för uppbörd av böter på grund av förelägganden av ordningsbot, strafförelägganden och dom eller slutligt beslut från allmän domstol. Det bör av lagen framgå att Polismyndigheten får föra ett eller flera uppbördsregister. Till skillnad från den tidigare gällande regleringen behöver

därmed inte Polismyndighetens behandling av personuppgifter för att bedriva bötesverkställighet genom uppbörd delas upp i tre skilda register, allt efter vilken typ av avgörande om böter som ärendet om verkställighet grundar sig på. Detta har berörts i avsnitt 8.1.3 och innebörden av förslaget utvecklas i avsnitt 8.2.3.

Att åtskillnad görs både regelmässigt och systemmässigt mellan ärendehantering och uppbörden av böter innebär samtidigt en mer avgränsad reglering för bötesuppbörden, exempelvis genom att en del tidigare för brottsbekämpande ändamål tillåtna registeruppgifter inte behövs i uppbördsverksamheten. För att ytterligare stärka integritetsskyddet kompletteras vårt förslag till reglering av ändamålen med andra bestämmelser som avgränsar behandlingen, bl.a. om tillgången till uppgifter och om bevarande och gallring. Förslaget medför även att enhetliga regler för vad som omfattas av sekretess och när utlämnande av uppgifter får ske kommer att gälla.

8.2.2 Lagens syfte

Förslag: Syftet med en lag om register över uppbörd av böter är att göra det möjligt att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i uppbördsmyndighetens verksamhet för verkställighet av bötesstraff samtidigt som människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks.

Skälen för förslaget: En förutsättning för att bedriva verkställighet av böter genom uppbörd på ett effektivt och rättssäkert sätt är att uppbördsmyndigheten har tillgång till ett väl fungerande verksamhetsstöd, och att informationsöverföring i elektronisk form till och från andra myndigheter och från inbetalningssystem (bankgiro m.m.) kan ske. Eftersom utbyte av uppgifter, i enlighet med regeringens strategi om en digital brottsmålshantering (RIF), till stor del redan och i framtiden i princip fullt ut sker genom automatiserad elektronisk överföring är en tillförlitlig digital informationshantering av avgörande betydelse. En hantering av personuppgifter genom automatiserad behandling kan innebära en risk för intrång i enskildas personliga integritet. Den nya lagens regler bör utformas efter en avvägning mellan å ena sidan samhällets rättmätiga krav på

att ett beslutat bötesstraff effektivt verkställs och å andra sidan framförallt intresset av skydd för den personliga integriteten.

Begreppet personlig integritet är inte entydigt och klart definierat, vare sig i lag eller i annan författning. I tidigare lagstiftningsärenden har beskrivningar av begreppet utgått från att en kränkning av integriteten innebär ett oönskat intrång i en fredad sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad (se prop. 2005/06:173 s. 14 f. och prop. 2009/10:85 s. 67). Vid avvägningen mellan risken för intrång i den personliga integriteten med ett framtida samlat register för bötesuppbörd och intresset av att med hjälp av automatiserad behandling av personuppgifter föra ett sådant register har vissa faktorer särskild betydelse (se även våra överväganden om normgivningsnivån i 8.1.3 En ny reglering i lag). Dessa är t.ex. arten av de personuppgifter som ska behandlas, vilka som ska ha tillgång till uppgifterna (genom direktåtkomst eller på annat sätt, hur sökning ska få ske samt sekretess för uppgifter) och hur lång tid personuppgifterna ska få sparas.

Uppbördsmyndighetens behov av att kunna behandla vissa uppgifter måste alltså vägas mot behovet av skydd för den personliga integriteten. Hur den avvägningen bör ske diskuterar vi i de följande avsnitten. Några allmänna utgångspunkter för våra överväganden i korthet kan redan här lämnas.

Den nya lagen ska gälla utöver personuppgiftslagen (1998:204), vilket medför att grundläggande bestämmelser om personuppgiftsbehandling gäller om inte den nya lagen anger annat. Lagen ska tydligt ange för vilket ändamål behandling av personuppgifter ska få ske och i vilken omfattning ett utlämnade till andra får ske. Eftersom ändamålet med lagen är inriktat på uppbörd av böter, innebär vårt förslag en snävare reglering än i förhållande till reglerna om dagens uppbördsregister över föreläggande av ordningsbot respektive strafföreläggande. Registerinnehållet kan därmed begränsas till vad som behövs för verkställighet enligt bötesverkställighetslagen (1979:189); exempelvis bör uppgift om den bötesgrundande gärningen, själva lagöverträdelsen, inte vara en uppgift som får finnas i ett uppbördsregister. Det integritetsintrång som det innebär att vara registrerad i ett uppbördsregister minskar därmed.

Registret kommer emellertid, trots att själva gärningen inte framgår av registret, ändå att bära drag av ett register över lagöverträdelser. En registrering av en person i ett register över bötesupp-

börd innebär oftast att en lagöverträdelse har skett av den personen. Uppgifter om lagöverträdelser kan vara känsliga för den enskilde. Det är också så att ju fler som har tillgång till uppgifter desto större risk, typiskt sett, finns för att integritetsintrång kan ske. Möjligheten för andra än uppbördsmyndigheten att ha tillgång till uppgifterna i ett register över bötesuppbörd bör därmed som utgångspunkt vara mycket begränsade.

Registrets likhet med ett register över lagöverträdelser bör balanseras med ett starkt integritetsskydd för den enskilde. Absolut sekretess föreslås därför för förande och uttag av uppgift ur uppbördsregister. Utlämnande av uppgifter i form av underrettelser i ett uppbördsärendet ska dock alltid få ske elektroniskt till de myndigheter som har behov av uppgifterna bl.a. för det enskilda ärendet som ligger till grund för verkställighetsärendet hos uppbördsmyndigheten. Detsamma gäller givetvis också en annan verksamhetsdel av Polismyndigheten än den del som sköter uppbördsverksamheten. För förelägganden av ordningsbot och strafförelägganden måste sådan underrättelse till bl.a. när godkännande sker genom betalning. Andra myndigheters möjligheter att ha direktåtkomst ska vara tydligt avgränsade. Vidare har vi, av hänsyn till integritetsintresset, haft som utgångspunkt att endast den som arbetar med uppbördsverksamheten ska ha full tillgång till uppgifter i ett bötesuppbördsregister och att sådana uppgifter inte ska bevaras längre tid än vad verksamheten behöver. Möjligheten för utomstående att söka i registret kommer således vara starkt begränsad. Den nya lagens bestämmelser om gallring bör därtill utformas utifrån att uppgifter i register inte ska bevaras längre tid än vad som är nödvändigt, samtidigt som reglerna ska vara anpassade till regelverket om verkställighet som helhet, dvs. också genom indrivning. (Se om gallringsregler avsnitt 8.2.10.)

Sammanfattningsvis förutsätter kravet på ett rättssäkert och effektivt arbete med bötesverkställighet bl.a. att uppbördsmyndigheten ges möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt med hjälp av väl fungerande informationsteknik samtidigt som skyddet av den enskildes personliga integritet värnas. Båda dessa centrala utgångspunkter bör komma till uttryck i lagens övergripande syfte.

8.2.3 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter i uppbördsmyndighetens verksamhet för verkställighet av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Med böter avses också vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet, liksom sådan kostnad som, enligt 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken, reglerna om särskild rättsverkan ska gälla för.

Lagen ska vara tillämplig vid behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad eller vid behandling som sker i manuella register, om uppgifter ingår i eller ska ingå i en strukturerad samling som är sökbar eller kan sammanställas enligt särskilda kriterier.

Lagen ska innehålla vissa bestämmelser om behandling av uppgifter om juridiska personer.

Skälen för förslaget: En första utgångspunkt är att tillämpningsområdet ska knyta an till den verksamhet som lagen ska reglera samt begränsas till det som påkallar särreglering i förhållande till personuppgiftslagens (1998:204) regler. En annan utgångspunkt är att lagen ska leda till en mer sammanhållen och enhetlig reglering än vad som nu är fallet, bl.a. i den meningen att den ska vara tillämplig på behandling av personuppgifter i bötesuppbördsärenden oavsett vilken grund för verkställighet av böter det är fråga om (föreläggande av ordningsbot, strafföreläggande eller allmän domstols dom eller slutliga beslut). Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen är därför avgränsat till den behandling av uppgifter som krävs för bötesuppbörd m.m. enligt bötesverkställighetslagen.

Det är Polismyndighetens verksamhet, i dess egenskap av uppbördsmyndighet, som en ny registerförfattning är inriktad på. Tullverket har dock en möjlighet att ta i anspråk medel som skett som förskottsbetalning på kommande böter. Även detta anses som uppbörd enligt 4 § andra stycket bötesverkställighetslagen (1979:189). En registerförfattning för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling vid uppbörd ska inte omfatta Tullverket. I den mån Tullverket bedriver uppbördsverksamhet får det ske med stöd av personuppgiftslagen.

Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna har rätt att behandla personuppgifter vid handläggningen av ärenden som leder till ett för uppbördsmyndigheten verkställbart beslut om böter, vite eller annan följd av brott som innefattar betalningsskyldighet. Vid den hanteringen kommer inte den föreslagna lagen att vara tillämplig, utan då är det bestämmelser om personuppgiftsbehandling inom den brottsbekämpande respektive rättsskipande verksamheten som tillämpas (se avsnitt 8.1.2 och genomgången av gällande myndighetsdatalogar i avsnitt 4.5 till och med 4.7.1).

Lagen ska endast gälla vid behandling av uppgifter om personer i uppbördsmyndighetens verksamhet för verkställighet av böter. Det handlar mer konkret om att föra register över bötesuppbörd och att få använda uppgifterna i registret för de enligt lagen tillåtna ändamålen. Lagen kommer således att vara tillämplig när Polismyndigheten vidtar åtgärder i sin egenskap av registerförare (förande av och uttag ur register). Dessutom gäller lagen vid myndighetens egen behandling i registret för verksamheten med bötesverkställighet. Om Polismyndigheten däremot använder personuppgifter från registret, t.ex. uppgifter om godkännande eller betalning, och behandlar dessa i en annan digital miljö, t.ex. i ett framtida system för hantering av föreläggande av ordningsbot, är lagen inte tillämplig. Sådan behandling bör i stället vara föremål för samma reglering som gäller i övrigt för polisens personuppgiftsbehandling, dvs. i det nämnda fallet polisdatalogar (2010:361).

Att den nya lagen gäller i verksamheten för verkställighet av böter betyder till att börja med att lagen, i enlighet med regelverket för bötesverkställighet, är tillämplig i arbetet med att verkställa böter, vissa viten och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet. Detsamma gäller för sådan kostnad som, enligt 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken, i sammanhanget anses som särskild rättsverkan av brott. Det senare avser kostnad för viss provtagning och undersökning samt avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. (Se om bötesuppbörd i avsnitt 6.2.) Det betyder att lagen ska tillämpas på behandling av uppgifter om personer som förekommer för verkställighet enligt bötesverkställighetslagen. Vårt författningsförslag anger att det aktuella registret får omfatta uppgifter om personer som är "föremål för uppbörd eller andra åtgärder". Med det uttrycket avses med

andra ord uppgifter om personer som har en i bötesverkställighetsförordningen (1979:197) föreskriven rätt till att verkställa böter (och därmed likställda betalningsförpliktelser) genom frivillig betalning. Sådana uppgifter får behandlas enligt lagen. Uttrycket omfattar också sådana fall som enligt förordningen är undantagna från uppbörd men där det likväl åligger uppbördsmyndigheten att hos Kronofogdemyndigheten begära verkställighet av ett beslut genom indrivning. Det handlar om uppgifter om personer i beslut om kvarstad eller där flera personer har ålagts en solidarisk betalningsskyldighet. Lagen är alltså tillämplig även i dessa fall.

Lagen bör, i likhet med personuppgiftslagen, omfatta all behandling av personuppgifter som sker helt eller delvis automatiserat eller i manuella register som strukturerats på visst sätt och som gjorts tillgänglig för sökning eller sammanställning. Polismyndigheten för redan nu automatiserade register som innehåller sådana uppgifter som den nu föreslagna lagen tillåter. De skäl som ligger till grund för våra förslag tar, såvitt nu är aktuellt, sikte på behovet av en mer sammanhållen och enhetlig reglering för hanteringen av personuppgifter i uppbördsverksamheten, som stämmer överens med både personuppgiftslagens och berörda myndigheters datalagar. Avsikten med den nya lagen är bl.a. att Polismyndigheten ska kunna upprätta ett för samtliga bötesarter gemensamt register med uppgifter om personer som är föremål för uppbörd. En personuppgiftsbehandling som uppbördsmyndigheten utför enligt den föreslagna lagen faller utanför tillämpningsområdet för polisdatalagen (2010:361), eftersom behandlingen sker för verkställighet och inte för brottsbekämpning. Några gränsdragningsproblem i förhållande till den lagen uppstår därmed inte.

Det är således framförallt personuppgiftslagens regler som en registerförfattning för bötesuppbörd har att förhålla sig till. Den föreslagna lagens förhållande till personuppgiftslagen, och till viss annan lag, regleras i och med förslaget (se 8.2.4 och 8.2.5).

Juridiska personer m.m.

Personuppgifter är enligt personuppgiftslagens definition all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person i livet (3 §). Behandling av uppgifter om juridiska personer

eller om avlidna omfattas därmed inte av personuppgiftslagen. Eftersom juridiska personer kan bli föremål för uppbörd i fall där betalningsförpliktelsen avser företagsbot eller vite, behövs för juridiska personer en viss reglering i den nya lagen. Även fast juridiska personer inte anses ha samma behov av integritetsskydd som levande fysiska personer bör ändå vissa grundläggande bestämmelser tillämpas på juridiska personer (prop. 2009/10:85 s. 78 och 160). Avsikten är emellertid inte att generellt ge juridiska personer samma ställning som fysiska personer i förhållande till personuppgiftslagen. Vi föreslår därför att juridiska personer ska omfattas endast av vissa av den föreslagna lagens bestämmelser; om tillåten behandling av personuppgifter, om vilka personuppgifter som får behandlas i register, om tillgången till personuppgifterna och om bevarande och gallring av personuppgifter. Bestämmelsen om personuppgiftsansvar ska omfatta även uppgifter om juridiska personer. Våra överväganden om personuppgiftsansvar redovisas i avsnitt 8.2.6.

Den föreslagna lagens regler gäller, på sätt som följer av personuppgiftslagen, inte uppgifter om avlidna personer. Detsamma gäller för övrigt enligt polisdatalagen. Eftersom böter bortfaller när en person avlider (se 35 kap. 7 § brottsbalken) finns inte någon anledning att i sådant fall ha kvar en registrering i ett uppbördsregister. Det ligger då i myndighetens eget intresse att ta bort uppgifterna ur registret. Något behov av en särreglering finns inte för uppgifter om avlidna personer.

8.2.4 Lagens förhållande till personuppgiftslagen

Förslag: En lag om register över uppbörd av böter ska gälla utöver personuppgiftslagen (1998:204).

Skälen för förslaget: Regleringen av personuppgiftsbehandling vid bötesuppbörd bör bygga på de grundläggande regler om behandling för personuppgifter som gäller enligt personuppgiftslagen. En ny lag kan därmed utgå från behovet av de särregleringar och förtydliganden som krävs i förhållande till personuppgiftslagen.

Det finns olika författningstekniska lösningar för att uppnå att de bestämmelser som behövs i uppbördsverksamheten ska gälla. En

modell är att i den särskilda registerförfattningen skriva ut de bestämmelser i personuppgiftslagen som ska gälla och låta den nya lagen gälla i stället för personuppgiftslagen. En annan modell är att låta personuppgiftslagen gälla utöver den nya författningen, med följderna att de från personuppgiftslagen avvikande bestämmelserna i den särskilda författningen gäller före personuppgiftslagen. När reglering saknas är då personuppgiftslagens regler tillämpliga. Den senare modellen innebär förvisso att det kan vara svårt för tillämparen att snabbt få klart för sig vilka bestämmelser som gäller utan att läsa personuppgiftslagen. Modellen har dock de fördelarna att det inte behöver införas en dubbelreglering, eftersom personuppgiftslagens regler ändå gäller, och att den nya författningen inte behöver bli onödigt omfattande. Dessutom minskar behovet av följdändringar för det fall någon ändring införs i personuppgiftslagen. En lag om register över bötesuppbörd bör därför gälla utöver personuppgiftslagen. Detta stämmer överens med den författningsteknik som använts i flera särskilda registerförfattningar, senast i förslaget till lag om register över tillträdesförbud vid idrottsarrangemang (se prop. 2013/14:254).

Den nya lagens regler ska således ha företräde framför personuppgiftslagen, vilket betyder att personuppgiftslagen är tillämplig men att bestämmelser i den nya lagen som avviker från personuppgiftslagen gäller före den lagens regler. Vårt förslag innebär att den nya lagen endast behöver komplettera personuppgiftslagen utifrån vad som är specifikt för uppbördsmyndighetens verksamhet med verkställighet av böter. Den föreslagna lagen utgår från personuppgiftslagens begrepp och terminologi och anger de undantag och preciseringar i förhållande till personuppgiftslagen som enligt vår bedömning är motiverade från integritetssynpunkt. Personuppgiftslagens regler blir därmed till väsentliga delar tillämpliga för behandlingen av uppgifter i ett register över uppbörd av böter. Det innebär bl.a. att 9 § personuppgiftslagen, som innehåller grundläggande krav på den personuppgiftsansvariges behandling av personuppgifter, liksom bestämmelserna i 30-32 §§ om säkerheten vid behandling av personuppgifter blir tillämpliga. Den generella regleringen i 9 § blir dock inte fullt ut tillämplig när det gäller hur länge uppgifter får bevaras, eftersom reglerna om gallring i den föreslagna lagen har företräde (se avsnitt 8.2.10). I samband med att vi disku-

terar hur ändamålsbestämmelserna i den nya lagen bör utformas berörs 9 § personuppgiftslagen närmare (avsnitt 8.2.7).

Reglerna i personuppgiftslagen om tillsynsmyndigheten och dess befogenheter blir också tillämpliga. Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftsförordningen (1998:1191). Datainspektionen har enligt 32, 44 och 45 §§ personuppgiftslagen möjlighet att förena sina beslut med vite. Regler om vite bör emellertid inte tillämpas i förhållandet mellan statliga myndigheter (se t.ex. prop. 2009/10:85 s. 90). Datainspektionen ska därför inte ha möjlighet att vid vite förbjuda uppbördsmyndigheten att behandla personuppgifter enligt den nya lagen. Detta undantag i förhållande till personuppgiftslagen bör framgå av den nya lagen.

8.2.5 Lagens förhållande till viss annan lagstiftning

Förslag: Det ska i lagen om register över uppbörd av böter särskilt anges att bestämmelser i lagen (2013:329) om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen i förekommande fall har företräde framför bestämmelserna i lagen om register över uppbörd av böter.

Skälen för förslaget: Lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen gäller för behandling av personuppgifter i verksamhet som har till syfte att bl.a. utreda och beivra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, om uppgifterna har gjorts tillgängliga inom ett internationellt informationsutbyte i vissa fall. Genom lagen har dataskyddsrambeslutet (se avsnitt 4.3.2) fullt ut genomförts i svensk rätt. I propositionen till lagen framgår att hänvisningar till lagen bör införas i bl.a. vissa registerfattningar och att lagens tillämpningsområde omfattar även personuppgifter i vissa register, om registren i fråga har ändamålet brottsbekämpning, lagföring eller straffverkställighet (prop. 2012/13 s. 63f). En upplysningsbestämmelse om lagen finns i de brottsbekämpande myndigheternas datalagar och i förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot respektive förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden.

Enligt förslagen i denna promemoria kommer lagen om register över uppbörd av böter att, vad gäller ändamålet verkställighet av böter, ersätta de nämnda förordningarna av år 1997 som nu gäller i uppbördsmyndighetens verksamhet. Tillämpningsområdet för lagen (2013:329) omfattar alltså uppgifter i ett register över bötesuppbörd som kommer att föras med stöd av den nya lagen.

Det är främst Kronofogdemyndigheten som hanterar internationella verkställighetsfrågor av bötesstraff (se under 6.2.7 Internationell verkställighet av böter). En motsvarande upplysning finns i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. En annan sak är att ett internationellt informationsutbyte kan bli aktuellt inom uppbördsmyndighetens verksamhet. En lag om register över uppbörd av böter bör inte hindra ett sådant utbyte av uppgifter som lagen (2013:329) föreskriver. Motsvarande hänvisning bör därför tas in i den nu föreslagna lagen.

Hänvisningen bör utformas i likhet med den som finns i bl.a. polisdatalagen (2010:361). En sådan upplysning underlättar för tillämparen. I den mån lagen (2013:329) innehåller bestämmelser som avviker från den nu föreslagna lagen ska alltså lagen (2013:329) ha företräde.

8.2.6 Personuppgiftsansvar

Förslag: Polismyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig för de uppgifter som behandlas i ett register över uppbörd av böter. Motsvarande ansvar ska gälla vid behandling av uppgifter om juridiska personer.

Personuppgiftslagens (1998:204) regler om rättelse och skadestånd ska gälla för behandling av personuppgifter i ett register över uppbörd av böter.

Skälen för förslaget: Enligt 3 § personuppgiftslagen är den personuppgiftsansvarig som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Personuppgiftsansvaret kan alltså delas mellan flera. Personuppgiftsansvaret innebär ett långtgående ansvar för att all behandling av personuppgifter sker i överensstämmelse med tillämpliga be-

stämmelser, t.ex. i fråga om vilka säkerhetsåtgärder som behöver vidtas, att registrerade uppgifter är korrekta och att åtgärder som rättelse och blockering sker. Det är vidare till den personuppgiftsansvarige som den person som är registrerad kan vända sig för att t.ex. få ett utdrag från registret.

Den personuppgiftsansvarige är enligt personuppgiftslagen den som bestämmer bl.a. ändamålen för personuppgiftsbehandlingen. I registerförfattningar/myndighetsdatalogarna anges i stället där ofta de tillåtna ändamålen med behandlingen (så också i vårt förslag, se avsnitt 8.2.7). Det betyder att det inte är den som utför behandlingen som bestämmer ändamålen. Det går alltså inte att sluta sig till vem som är personuppgiftsansvarig utifrån personuppgiftslagens definition. Datalogarna brukar därför innehålla bestämmelser i vilka det tydligt pekas ut vem, eller vilka, som är personuppgiftsansvariga för den behandling av uppgifter som regleras i respektive författningen. I bl.a. polisdatalagen (2010:361) och lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet finns sådana bestämmelser. Ett sådant utpekande gör personuppgiftsansvaret tydligare och det blir lättare för enskilda att förstå vem som är ansvarig för behandlingen. Den som t.ex. vill begära rättelse kan då direkt veta vart han eller hon ska vända sig. Det är därför lämpligt med ett sådant utpekande inte minst från integritetssynpunkt.

Vårt förslag innebär att även lagen om register över uppbörd av böter ska ha bestämmelser där de tillåtna ändamålen med behandlingen uttryckligen anges (se avsnitt 8.2.7). Detta talar för att en bestämmelse om vem som är personuppgiftsansvarig tas in i lagen.

Polismyndigheten ska, i sin egenskap av registerförande uppbördsmyndighet, vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av uppgifter i ett register enligt lagen. Det tillåtna ändamålet för personuppgiftsbehandling enligt den nya lagen är bötesverkställighet, till skillnad från brottsbekämpning enligt polisdatalagen. Det bör därför i den nya lagen uttryckligen anges att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför enligt lagen.

Ett register över uppbörd kommer, på samma sätt som exempelvis belastningsregistret, att föras med uppgifter från de allmänna domstolarna, åklagarväsendet och Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Att de brottsbekämpande myndig-

heterna och de allmänna domstolarna är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter som de behandlar i samband med att uppgifterna lämnas till Polismyndigheten som underlag för uppbörd följer av deras respektive datalagar (eller motsvarande). Den verksamheten är inte sällan en slutpunkt i handläggningen för beslut om böter. Överföringen av uppgifter innebär samtidigt att uppgifterna registreras i register över uppbörd av böter. Vi har därför övervägt om personuppgiftsansvar knutet till uppbördsregister även ska tillfalla annan än Polismyndigheten, liksom vilken betydelse för personuppgiftsansvaret det har att Tullverket kan ta i anspråk förskottsbetalning på böter.

Utgångspunkten är att den som råder över den faktiska behandlingen av personuppgifter också ska ha ansvaret för behandlingen. Denna grundsats ska samtidigt vägas mot vad som är mest lämpligt för att ge det bästa integritetsskyddet. Det är Polismyndigheten som får föra bötesuppbördsregister. Myndigheten är central uppbördsmyndighet och det är också här som uppbördsverksamheten i det närmaste uteslutande sker. Mellan myndigheterna sker överföring av uppgifter i samband med bötesuppbörden till stor del automatiserat. Det är då av särskild betydelse att någon kan utkrävas ett ansvar för det fall att ett fel uppstår. För enskilda är det naturligt att i första hand vända sig till den myndighet som tagit själva beslutet om böter, alternativt mottagit ett förskott. Det innebär att frågor från enskilda kommer att tas om hand av en myndighet. Mot den bakgrunden och att verksamheten med uppbörd är samlad till Polismyndigheten kan man utgå från att enskilda snabbt kommer att slussas rätt. För uppgifterna i ett register över uppbörd av böter är det för den enskilde en klar fördel att ha en enda ansvarig myndighet att vända sig till (jämför prop. 1997/98:97 s. 90). Polismyndigheten bör därför, i likhet med vad som gäller för bl.a. belastningsregistret, vara ansvarig för uppgifterna i registret och ensam bära personuppgiftsansvaret.

Som tidigare har redovisats kan även Tullverket bedriva uppbörd i form av att förskottsbetalning på böter tas i anspråk. Förskottsbetalning till Tullverket är sällan förekommande. I den mån Tullverket bedriver uppbörd genom att ta i anspråk förskottsbetalning på böter har vi tidigare sagt att den verksamheten bör regleras av personuppgiftslagen. Av det följer att Tullverket blir personuppgiftsansvarig för den verksamheten.

Enligt 36 § andra stycket personuppgiftslagen kan myndigheterna välja om de vill utse ett personuppgiftsombud eller inte. Vi har därför övervägt om det uttryckligen bör framgå direkt av den nya lagen att ett sådant ombud ska utses. Inom Polismyndigheten finns sedan tidigare personuppgiftsombud. Myndigheten ska enligt polisdatalagen utse sådana och anmäla dessa till Datainspektionen. Mot bakgrund av att verksamheten som rör verkställighet av böter utgör ett särskilt ansvarsområde för Polismyndigheten är den tillsyn som kan utövas av ett personuppgiftsombud inte oviktig. Frågan är då om det i lag bör framgå att ett ombud ska utses särskilt för den behandling av personuppgifter som sker enligt den nya lagen.

Polismyndigheten har sedan lång tid tillbaka fört uppbördsregister och har erfarenhet av att hantera enskilda registrerades frågor i samband med verksamheten och av registervård och personuppgiftsbehandling. I den nya polisorganisationen kommer dessutom den typen av frågor att organisatoriskt finnas samlat (se 3.3 En ny polisorganisation). Det finns heller inget som hindrar Polismyndigheten att utse flera personuppgiftsombud. Vi har därför stannat vid att en särskild bestämmelse om personuppgiftsombud inte krävs i vårt lagförslag.

Rättelse och skadestånd

Den registrerade bör vara berättigad till rättelse och skadestånd under samma förutsättningar som gäller för behandling som omfattas enligt personuppgiftslagen, dvs. enligt lagens 28 och 48 §§. Med hänsyn till hur dessa regler är utformade har i tidigare lagstiftningsärendet ansetts att en särskild hänvisning måste ske till dem för att de ska gälla för behandling som sker enligt annan lag (prop. 1997/98:97 s. 90 och prop. 2013/2014:254 s. 40). En upplysning bör därför tas in i den föreslagna lagen om att bestämmelserna i personuppgiftslagen om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter i strid med den föreslagna lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

Uppgifter om juridiska personer

Begreppet personuppgifter avser i personuppgiftslagen endast uppgifter om levande fysiska personer. Den lag som vi föreslår ska, till skillnad från personuppgiftslagen, enligt vår uppfattning i vissa delar vara tillämplig även på behandling av uppgifter om juridiska personer (se avsnitt 8.2.3). Uppbördsmyndigheten bör därmed också ha ett visst ansvar för sådana uppgifter, dvs. uppgifter som inte definitionsmässigt är personuppgifter. Redan i dag har myndigheten ett liknande ansvar enligt förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden, men i enlighet med personuppgiftslagen inte för sådana uppgifter när de förekommer i uppbördsregistret över domstolsböter. Vårt förslag innebär en enhetlig reglering med ett ansvar som motsvarar de skyldigheter som ett personuppgiftsansvar medför, i fråga om de krav som lagen ställer på behandling av uppgifter om juridiska personer. Dit hör att uppgifterna endast får behandlas för tillåtna ändamål och ska gallras i rätt tid.

Bestämmelserna om enskildas rättigheter bör däremot inte vara tillämpliga. Polismyndighetens ansvar gentemot juridiska personer omfattar därmed inte exempelvis skyldighet att lämna information enligt personuppgiftslagen. Inte heller bör reglerna om skadestånd och rättelse tillämpas på juridiska personer, eftersom dessa regler syftar till att ge ersättning för respektive minimera den personliga kränkning som en felaktig personuppgiftsbehandling kan innebära (jämför prop. 2004/2005:164 s. 58 och prop. 2011/12:45 s. 89-90). Det ligger självfallet ändå i uppbördsmyndighetens eget intresse att de uppgifter som behandlas är riktiga och att ändra felaktiga uppgifter.

8.2.7 Ändamål med behandlingen av personuppgifter

Förslag: Uppbördsmyndigheten ska få behandla personuppgifter i bötesuppbördsregister om det behövs i verksamheten för verkställighet av böter enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

Personuppgifter får också behandlas av uppbördsmyndigheten för att lämna berörda myndigheter underrättelser i ett visst uppbördsärende samt för att uppbördsmyndigheten ska kunna fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifter får också behandlas i samband med begäran om indrivning hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen om indrivning av statliga fordringar m.m.

Motsvarande ska gälla i fråga om behandling av uppgifter om juridiska personer.

Skälen för förslaget: Syftet med ändamålsbestämmelsen är att ange en tydlig ram för när personuppgifter får behandlas med stöd av den nya lagen. Lagens utgångspunkt ska vara att personuppgifter får behandlas endast för vissa berättigade ändamål. Motsvarande ska gälla för behandling av uppgifter om juridiska personer. Användningen och spridningen av uppgifter i ett register över uppbörd av böter kan därmed påtagligt begränsas.

Genom att lagen gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) finns en allmän reglering för bl.a. hur personuppgifter får samlas in, bearbetas respektive vidarebehandlas (se personuppgiftslagens 9 §). Med hänsyn till den avgränsade verksamhet som vår föreslagna lag avser att reglera bör ramen för personuppgiftsbehandlingen utformas specifikt för uppbördsverksamheten. Ändamålsbestämmelsen måste således dels ge uppbördsmyndigheten möjlighet att utföra de arbetsuppgifter som följer av regelverket för bötesverkställighet, dels tillgodose ett befogat integritetsintresse (se mer om denna avvägning under 8.2.2 Lagens syfte). De tillåtna ändamålen ska anges så tydligt och fullständigt som möjligt. En snäv formulering av ändamålsbestämmelserna får till följd att mer ömtåliga personuppgifter som idag får behandlas kommer att undantas från behandling och att den risk för integritetsintrång som behandling av personuppgifter i någon mån alltid innebär minskar.

Uppbördsmyndigheten behöver i första hand ta emot/samla in, behandla och vidarebehandla personuppgifter i de fall då verksamheten med verkställighet av böter enligt regelverket för bötesverkställighet kräver det. Det finns därutöver ett behov av att behandla uppgifter i kommande register för att lämna ut dem till andra. Vi föreslår därför att ändamålen, i likhet med polisdatalagen (2010:361), delas upp i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns i Polismyndighetens verksamhet för verkställighet av böter, dvs. i huvudsak uppbördsverksamheten. De sekundära ändamålen anger när personuppgifter, som får behandlas i uppbördsverksamheten, får användas i andra delar av myndighetens verksamhet eller lämnas ut till andra myndigheter för deras behov.

Personuppgifter ska alltså enligt vårt förslag få behandlas i ett uppbördsregister om det behövs i verksamheten för verkställighet av böter. Det innefattar, som berörts även i avsnittet 8.2.3 Lagens tillämpningsområde, behandling för hantering främst av betalningar eller uteblivna sådana men också de avsevärt färre fallen av att direkt efter laga kraft överlämna böter för indrivning. Detta utvecklar vi närmare strax. Den föreslagna bestämmelsen innebär en uttömmande reglering av de primära ändamålen.

För Polismyndighetens behandling av personuppgifter i det föreslagna registret bör som sekundära ändamål anges att personuppgifter får behandlas för att tillhandahålla andra myndigheter under rättelser i ett uppbördsärende och för att fullgöra Polismyndighetens uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning. Vidare bör lagen uppta ett förtydligande när det gäller utlämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten samt en hänvisning till 9 § första stycket d (finalitetsprincipen) och andra stycket personuppgiftslagen.

Polismyndigheten har som de flesta myndigheter även ett behov av att följa upp och utveckla sin verksamhet. I samband med lagstiftningsärendet om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet uttalade Lagrådet att planering, uppföljning och utvärdering är en integrerad del av själva verksamheten och att en ändamålsbestämmelse för denna typ av åtgärder är obehövlig (prop. 2004/05:164 s. 179). Regeringen följde Lagrådet. Samma synsätt bör gälla för den personuppgiftsbehandling som kan behöva ske vid uppbördsmyndigheten för planering, uppfölj-

ning och utvärdering av den egna verksamheten. Tillsyn av verksamheten får anses ingå i begreppet uppföljning och utvärdering av verksamheten. Behandling av personuppgifter för att planera, följa upp, ta fram statistik och andra administrativa verksamheter samt kontrollera uppbördsverksamheten behöver således inte anges särskilt i den nya lagens ändamålsbestämmelser.

Enligt den föreslagna lagen får personuppgifter endast samlas in för de däri angivna ändamålen. Insamling/mottagande av uppgifter sker till uppbördsregistret för det primära ändamålet verkställighet av böter (och med böter likställda pålagor), i första hand genom uppbörd, men också för att uppbördsmyndigheten enligt föreskrivna regler har att begära verkställighet hos Kronofogdemyndigheten genom indrivning. Böter ska lämnas för indrivning i två fall: dels om uppbörd inte ska ske, dels om uppbörd inte har lett till full betalning (se 6 § bötesverkställighetslagen). Uppgifterna kommer i stor utsträckning till uppbördsmyndigheten genom elektronisk överföring och myndigheten lämnar i sin tur genom databehandling, i enlighet med indrivningsförordningen (1993:1229), uppgifter i samband med begäran om indrivning till Kronofogdemyndigheten. Uppgifter i ett register över uppbörd av böter måste alltså kunna lämnas ut till Kronofogdemyndigheten.

Enligt vårt förslag får uppgifter behandlas i verksamheten för verkställighet av böter enligt bötesverkställighetslagen. Det innebär till övervägande del behandling av personuppgifter i samband med utskick av påminnelser, kontroll av betalningar och liknande. Eftersom uppbördsmyndighet ansvarar för att överlämna böter för indrivning också i vissa fall som är undantagna från uppbörd bör ändamålsbestämmelsen uttryckas som *verkställighet* av böter. Med detta avses då omfatta att Polismyndigheten med stöd av den nya lagen får behandla uppgifter både för att möjliggöra frivillig betalning (själva den egentliga uppbördshanteringen) och för att överlämna ett rättskraftigt avgörande om obetalda böter samt om kvarstad till säkerhet för böter eller om solidariskt betalningsansvar för t.ex. vite till Kronofogdemyndigheten (fullgöra uppgiften som sökandepart). För dessa *primära* ändamål får alltså personuppgifter behandlas i register över bötesuppbörd. Ett uppbördsregister kan därmed enligt vårt förslag även innehålla uppgifter om ärenden som är undantagna från uppbörd men där Polismyndigheten är föreskriven sökandepart för verkställighet av betalningsförpliktelsen. Det

åligger sedan Polismyndigheten att till Kronofogdemyndigheten lämna ut uppgifter för indrivning, dels av obetalda böter, dels av från uppbörd undantagna betalningsförpliktelser. Uppgifterna överlämnas då för Kronofogdemyndighetens behov i dess verksamhet med indrivning. Att behandling ska få ske i samband med att Polismyndigheten begär indrivning hos Kronofogdemyndigheten utgör alltså likaledes ett *sekundärt* ändamål och bör därför för tydlighetens skull uttryckligen framgå av ändamålsbestämmelsen. Det kan i sammanhanget erinras om att skadeståndsförpliktelser i strafförelägganden inte omfattas av den föreslagna lagen (se avsnitt 6.2.6).

Lagen bör också som sekundära ändamål ange att personuppgifter får behandlas för att tillhandahålla andra myndigheter under rättelser i ett uppbördsärende och för att fullgöra annan Polismyndighetens uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning. Av regler i ordningsbotskungörelsen (1968:199) och strafföreläggandekungörelsen (1970:60) följer att uppbördsmyndigheten ska lämna i författningarna utpekade myndigheter vissa uppgifter, som har det gemensamt att informationen behövs i respektive myndighets hantering av ett ärende om ett föreläggande. Personuppgifter behöver således behandlas av Polismyndigheten för att tillhandahålla information i ett enskilt uppbördsärende till Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Åklagarmyndigheten om förhållanden som kan vara av betydelse i bl.a. motsvarande ärende hos den mottagande myndigheten. För att tydliggöra och än mer snäva in det tillåtna området för personuppgiftsbehandlingen föreslår vi att regeln utformas som att behandling av personuppgifter får ske för att lämna underrättelser i ett uppbördsärende till nämnda myndigheter. Det kan handla om bl.a. uppgifter om godkännande av ett föreläggande, betalning av böterna, undanröjande av ett godkänt föreläggande eller andra rättsliga och administrativa omständigheter som berör de bötesgrundande förhållandena.

Andra exempel på författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter finns i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ytterligare ett exempel är att Polismyndigheten på begäran av en myndighet enligt 20 § förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem ska lämna uppgift om avgöranden av en domstol som enligt 3 § bötesverkställighetsförordningen kan bli föremål för uppbörd.

I sammanhanget ska nämnas att vårt förslag lämnar ett mindre utrymme för att i ett enskilt fall tillåta att personuppgifter som behandlas för ett primärt ändamål även behandlas för att tillhandahålla uppgifter för andra ändamål än de i lagen angivna, under förutsättning att det nya ändamålet inte kan anses vara oförenligt med insamlingsändamålet (finalitetsprincipen). Detta följer av allmänna principer om dataskydd och även uttryckligen av personuppgiftslagen (9 § första stycket d). Det kan, om inte ett angivet sekundärt ändamål är tillämpligt, bli aktuellt t.ex. i samband med att åklagare ska ta ställning till om strafföreläggande ska utfärdas eller om åtal ska väckas. Det möjliggör också att uppgifter i ett enskilt fall kan lämnas till en domstol, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, däribland att hinder mot utlämnande inte föreligger på grund av sekretess. När det gäller utlämnande mellan myndigheter som är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen har regeringen tagit ställning för att ändamålsbestämmelser som utesluter en tillämpning av finalitetsprincipen inte bör förekomma (dir. 2011:86). Mot den bakgrunden bör av den föreslagna lagen framgå att en tillämpning av finalitetsprincipen är möjlig. Vi föreslår därför en hänvisning till personuppgiftslagen. En sådan utvidgar inte den yttre ramen för tillåten behandling av personuppgifter (se Lagrådets yttrande i prop. 2009/10:85 s. 520-521). Behandling för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål anses enligt 9 § andra stycket personuppgiftslagen inte heller vara oförenlig med finalitetsprincipen. För andra sekundära ändamål än de som anges i lagen bör utlämnande alltså tillåtas under förutsättning att det i det enskilda fallet inte kan anses oförenligt med insamlingsändamålet att lämna ut uppgifterna.

Det kan diskuteras i vilken mån det finns ett behov hos myndigheterna att behandla personuppgifter även för andra ändamål, t.ex. för att utreda ett annat brott än den gärning som ligger till grund för ärendet om bötesverkställighet hos uppbördsmyndigheten. Behovet och den faktiska nyttan av att använda registeruppgifterna för sådana ändamål bedömer vi vara ytterst begränsade. Redan därför föreslår vi inte någon sådan ändamålsbestämmelse. Det föreslagna registret upptar uppgifter på grund av beslut om böter och andra likställda betalningsskyldigheter i förelägganden eller avgöranden av allmän domstol. De bakomliggande lagöverträdelserna är således, sett till antalet ärenden om bötesverkställighet i

det kommande registret, till största delen mindre allvarliga och lagöverträdelsen som sådan ska enligt vårt förslag dessutom inte få framgå direkt av registret. Det bör för övrigt för Polismyndigheten och den myndighet som efterfrågar uppgifterna ligga närmare till hands att behandla saken inom ramen för den behandling av personuppgifter som får ske för den brottsbekämpande verksamheten, dvs. uppgifter om förelägganden får hämtas från vad som i framtiden kommer att motsvara det nuvarande registret över förelägganden av ordningsbot. Detsamma torde gälla för åklagarverksamheten, om Åklagardatautredningens⁵ förslag genomförs. Motsvarande uppgifter finns därtill i misstanke- respektive belastningsregister. Om det likväl skulle finnas ett behov av att behandla uppgifterna i ett register över uppbörd av böter för ett sådant ändamål bör därför enligt vår mening en prövning ske i förhållande till finalitetsprincipen.

Det ska slutligen framhållas att ett utlämnande alltid måste vara förenligt med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), vilket i sig ger ett grundläggande integritetsskydd. För att ytterligare stärka integritetsskyddet kompletteras vårt förslag till reglering av ändamålen med andra bestämmelser som begränsar behandlingen, bl.a. om tillgången till uppgifter, sökbegränsningar och gallring.

8.2.8 Registerinnehåll

Förslag: Ett register över uppbörd av böter ska endast få innehålla de uppgifter om en betalningsskyldig person som behövs för verkställighet enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Uppgifterna får avse namn, personnummer, samordningsnummer, organisationsnummer och uppgift om företrädare för juridisk person, folkbokföringsadress eller annan stadigvarande adress, beslutsfattande tjänsteman eller domstol, datum och ärendenummer för verkställighetsgrundande beslut, fordrans belopp, särskilda händelser och åtgärder av rättslig och administrativ betydelse i ett uppbördsärende, lämnade underrättelser enligt 9 § (sekundära ändamålen), betalning och begäran om indrivning.

⁵ SOU 2008:87.

Regeringen ska kunna få meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ett register får innehålla.

Skälen för förslaget: De personuppgifter som ska få registreras med stöd av den föreslagna lagen ska dels vara ägnade att uppnå de ändamål som anges med behandlingen, dels vara relevanta. Från integritetssynpunkt är det väsentligt att endast uppgifter som bedöms uppfylla dessa kriterier registreras och behandlas. Vilka uppgifter som ett register över uppbörd av böter ska få innehålla ska alltså korrespondera med i första hand det primära ändamålet för personuppgiftsbehandlingen, dvs. uppgifterna ska behövas för att kunna bedriva en verksamhet med verkställighet av böter enligt bötesverkställighetslagen.

Registerinnehållet, sett till vilka uppgifter som får förekomma, kommer enligt den föreslagna lagen att vara mer begränsat än vad som idag är fallet. Skälet till den begränsningen är att endast sådana uppgifter som krävs för det i lagen specifika ändamålet bör få föras in i och ut ur ett bötesuppbördsregister. En förändring av vikt är att lagöverträdelsen som sådan enligt vår bedömning därmed inte ska få registreras i ett register över uppbörd av böter. Sedan vårt förslag renodlat regleringen för personuppgiftsbehandlingen på så sätt att sådan behandling i samband med ärenden om förelägganden är att hänföra till den respektive myndighetsdatalag som reglerar den brottsbekämpande verksamheten, behöver alltså en del tidigare för detta ändamål tillåtna registeruppgifter inte finnas för uppbördsverksamheten. Denna begränsande faktor utesluter att en del integritetskänsliga uppgifter registreras, däribland som nämnts uppgifter om den gärning som den ålagda boten hänför sig till, men också andra uppgifter som inte heller är relevanta för uppbördsverksamheten. Som exempel kan nämnas uppgift om körkortsinnehav och om omständigheter som är direkt hänförliga till den bötesgrundande gärningen, som kan ligga till grund för körkortsåterkallelse enligt 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488). Polismyndighetens skyldighet, enligt 11 § ordningsbetskungörelsen (1968:199), att lämna Transportstyrelsen vissa uppgifter bör inte tillgodoses med hjälp av ett register över uppbörd av böter (jämför 7 § förordningen [1997:903] om register över förelägganden av ordningsbot). De uppgifterna ska med vårt förslag i stället lämnas ut från vad som

i framtiden kan bli en ordningsbotsdatabas eller annan teknisk lösning som hanterar utfärdande av förelägganden av ordningsbot.

Trots de snäva ändamålen för registret visar det sig av verksamhetsmässiga skäl ändå vara nödvändigt att ta med ganska många personrelaterade uppgifter. Antalet och slagen av uppgifter är, i förhållande till dagens ordning, begränsat. Vårt förslag omfattar likväl många uppgifter, de flesta dock ganska harmlösa. Det behövs i huvudsak några kategorier av uppgifter: för identifiering och kontakt med den betalningsskyldige, för att hänföra betalningar till rätt verkställighetsgrundande beslut, för registrering av händelser m.m. av rättslig betydelse och för att kunna begära indrivning hos Kronofogdemyndigheten. För att möta verksamhetens behov samtidigt som integritetsaspekterna värnas föreslår vi en i princip uttömmande uppräkningslista av vilka personuppgifter som ska få registreras och behandlas i ett register över uppbörd av böter.

Grundläggande är alltså att ett register endast ska få innehålla sådana personuppgifter som behövs för de primära och sekundära ändamålen och som avser: olika slag av identitetsuppgifter (namn, personnummer, adress och liknande) samt uppgift om den tjänsteman som fattat beslut om ett föreläggande eller om allmän domstol, uppgifter som identifierar det betalningsgrundande beslutet (bl.a. datum och ärende- eller målnummer), bötesbelopp, händelser och rättsliga och administrativa förhållanden som inträffar i ett uppbördsärende, lämnade underrättelser till andra (särskilt de i 9 § utpekade myndigheterna), betalning och begäran om indrivning. Ändamålsbestämmelserna utesluter inte att registret även får innehålla tekniska och administrativa uppgifter. Regeringen kan meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ett register får innehålla.

Behovet av vilka personuppgifter som behöver behandlas kommer att variera efter vad som behövs vid olika tillfällen i förfarandet och beroende på vem som ska behandla uppgifterna. Kraven på att uppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen innebär exempelvis att om en arbetsuppgift kopplad till verksamheten med bötesuppbörd kan utföras utan att en viss i och för sig tillåten personuppgift behandlas, ska så ske. Den allmänna utgångspunkten är att tillgången till personuppgifterna i ett register över uppbörd av böter så långt möjligt bör begränsas till vad som behövs för verksamheten med

att verkställa böter. Detta för att säkerställa att inte fler personuppgifter sprids till fler personer än vad som är nödvändigt. Våra överväganden i den delen redovisar vi i följande avsnitt.

8.2.9 Tillgången till personuppgifter

Förslag: En ny sekretessbestämmelse införs i 35 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen innebär att det ska gälla sekretess för uppgift i register över uppbörd av böter.

Polismyndigheten ska, trots den föreslagna sekretessbestämmelsen, till de myndigheter som anges i 9 § första stycket samt för sådant ändamål som anges i 9 § andra stycket (sekundära ändamålen) få lämna ut personuppgifter i ett aktuellt register som kan vara av betydelse i ett ärende hos myndigheten. En bestämmelse om detta tas in i den nya lagen, liksom att sådant utlämnande får ske på medium för automatiserad behandling.

Tillgången till personuppgifter i ett register över uppbörd av böter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter.

Regeringen ska kunna meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter och de sökbegränsningar som ska gälla samt om utlämnande av personuppgifter.

Skälen för förslaget: De personuppgifter som vi har föreslagit ska få finnas i register över uppbörd av böter är betraktade för sig tämligen harmlösa. Med hänsyn till framförallt de likheter som ett register över uppbörd av böter har med ett belastningsregister, men också att ett gemensamt samlat register ska finnas i framtiden, innebär ändå en registrering av vissa nödvändiga uppgifter om bl.a. identitet, adress och belopp att det måste finnas ett starkt skydd för den enskilde. Förekomsten i ett register är i regel synonymt med att personen har begått en lagöverträdelse. Samlat är uppgifterna om en registrerad person sådana att registeruppgifterna som helhet bör skyddas av sekretess. Genom att införa sekretess för uppgifterna förstärks även integritetsskyddet för den enskilde. Som framgått i avsnitt 8.1.3 innebär dessutom den nuvarande sekretess-

regleringen att uppgifter som registreras med stöd av personuppgiftslagen (1998:204) (dvs. det nuvarande uppbördsregistret över böter efter domstols avgörande) inte omfattas av sådan sekretess för förande av och uttag ur register som gäller för uppgifter som registrerats med stöd av de två registerförordningarna av år 1997. Något skäl för denna olikhet vad gäller personuppgifterna finns inte. Uppbörd av böter som sker på grund av domstols avgörande kan dessutom omfatta mer allvarliga gärningar än sådana som resulterar i ett föreläggande. Det talar ytterligare för att det bör gälla en enhetlig reglering för sekretess vid behandling enligt den nya lagen. Vi föreslår därför att det införs en ny bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen, till skydd för den enskilde.

Med beaktande av att förekomsten i ett register över uppbörd av böter i de allra flesta fallen är kopplad till att personen har begått en lagöverträdelse bör det råda absolut sekretess för uppgifterna i ett sådant register. Sekretessbestämmelser till skydd för enskild finns bl.a. i 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen, som tar upp sådan sekretess i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott m.m. och i vissa register. I kapitlet regleras bl.a. sekretess för uppgifter som förekommer i register angående brott. Vi har tidigare, i avsnitt 7.6, redogjort för gällande bestämmelser såvitt nu är aktuellt. Ett sammandrag följer här.

Det finns i 35 kap. 1, 3 och 4 §§ bestämmelser om sekretess i vissa register. I 1 § finns bestämmelser bl.a. om sekretess för miss-tankeregistret. I 3 § regleras sekretessen för belastningsregistret. I 4 § regleras sekretessen för andra register angående brott m.m., däribland i första stycket 1 register över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen omfattar idag således också uppgifter kring verkställighet av böter. Bestämmelserna i 4 § gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register. Sekretessen är absolut, dvs. det gäller inte något skaderekvisit som villkor för sekretessen.

Den nya lagen föreslås ersätta dagens förordningsregleringar vad gäller ändamålet verkställighet (uppbörd), enligt vilka de uppbördsregister förs vilkas sekretess idag återfinns i 4 §. Mot den angivna bakgrunden anser vi det både foljdriktigt och lämpligt att en sekretessbestämmelse till skydd för personuppgifter i ett register över uppbörd av alla slags böter fortsatt bör höra hemma i 4 §. Eftersom

bestämmelsen utvidgas till att också gälla domstolsböter och dessutom skiljer sig från dagens bestämmelse genom att begränsas till uppbördsregister, anser vi av flera skäl att en sådan bestämmelse bör inordnas som en ny punkt i 35 kap. 4 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen enligt 4 § är absolut och bör så vara enligt den bestämmelse som vi föreslår.

Vi föreslår således att det införs en bestämmelse om att sekretess gäller för uppgift som har tillförts ett register över uppbörd av böter enligt den nya lagen. Detta innebär att samtliga uppgifter i registret blir skyddade av sekretess så länge det rör sig om personuppgifter, dvs. information som kan hänföras till en fysisk person som är i livet, medan avpersonifierade uppgifter, t.ex. statistiska uppgifter och sammanställningar inte omfattas av sekretessen.

En konsekvens av sekretessbestämmelsen är att det måste införas en sekretessbrytande bestämmelse för de fall där Polismyndigheten har att lämna ut information från ett register över uppbörd av böter. Vi föreslår därför en bestämmelse i den nya lagen som anger till vem och i vilka fall som uppgifter ska få lämnas ut. Polismyndigheten måste göra en behovsprövning i varje enskilt fall innan ett utlämnande får ske. Omorganisationen av polisen innebär att de sekretessgränser som tidigare fanns mellan de lokala polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen nu i princip har försvunnit. Att personuppgiftsbehandlingen för olika Polismyndighetens verksamheter styrs av skilda författningar innebär inte i sig att en gräns i sekretessrättslig mening finns mellan t.ex. uppbördsverksamheten och den brottsbekämpande eller den administrativa verksamheten. Den sekretessbrytande bestämmelsen behöver därför inte omfatta Polismyndigheten för att myndigheten ska kunna få tillgång till uppgifterna i registret. Däremot behöver en sekretessbrytande bestämmelse gälla de i den föreslagna lagens 9 § angivna myndigheterna. Detta är även en förutsättning för att möjliggöra för att myndigheterna ska kunna medges åtkomst till uppgifterna i registret, då bestämmelsen om utlämnande på medium för automatiserad behandling inte i sig kan anses få sekretessbrytande verkan. Till den som uppgifterna rör kan uppgifter lämnas ut med tillämpning av 12 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Vårt förslag bygger som tidigare framgått på att lagstiftningen bör tillåta elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Eftersom det finns risker vid olika former av elektroniskt utlämnande, sär-

skilt från en integritetsaspekt, bör rätten att få lämna ut uppgifter elektroniskt regleras. Vi föreslår därför att den nya lagen tillåter ett utlämnande på medium för automatiserad behandling om övriga förutsättningar för ett utlämnande är uppfyllda. När det gäller utlämnande till andra myndigheter i den s.k. rättskedjan är ett utlämnande i den formen i enlighet med arbetet för en digital brottmålsprocess. Det är också nödvändigt för att möjliggöra att Polismyndigheten kan överlämna böter för indrivning till Kronofogdemyndigheten utan att behöva ge in exekutionstiteln (se 6 § indrivningsförordningen[1993:1229]). Bestämmelsen innebär emellertid inte att Polismyndigheten måste lämna ut uppgifter elektroniskt. Det är myndighetens ansvar att skapa effektiva rutiner för att hantera förfrågningar om tillgång till uppgifter i ett register och i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att använda den typen av utlämnande.

För att uppnå ett allsidigt och starkt integritetsskydd bör som utgångspunkt sökning i ett bötesuppbördsregister inte kunna göras av annan än Polismyndigheten, dvs. den registeransvariga myndigheten. Tillgången till uppgifter i ett register bör också begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Utomstående, vare sig myndigheter eller enskilda, ska alltså som utgångspunkt inte kunna söka uppgifter i ett register. Behovet av särskilda sökbegrepp och sökbegränsningar som ska gälla vid sökning i personuppgifter i ett register över uppbörd är därmed begränsat. Behovet av sökning för andra, liksom begränsningar i detta hänseende, bör i förekommande fall regleras på förordningsnivå. Detsamma ska gälla i fråga om en närmare reglering av tillgången till personuppgifter för dem som tjänstgör vid den registeransvariga myndigheten, dvs. Polismyndigheten.

Innebörden av det sagda är, mot bakgrund av reglerna i personuppgiftslagen, att uppbördsmyndigheten bör använda de tekniska möjligheter som finns för att anställda enkelt ska kunna följa de krav och begränsningar som gäller enligt lagen och för att myndigheten som personuppgiftsansvarig ska kunna säkerställa att lagens krav får genomslag i praktiken. Det kan handla om att genom gränssnitt och behörigheter begränsa tillgången till uppgifter som behandlas automatiserat så att var och en kan få tillgång just till de uppgifter som de behöver. Det kan också vara att spärra eller varna och att ha ett system för loggning vid användningen av sådana sök-

begrepp som inte bör vara tillåtna respektive som är känsliga. Det kan här nämnas att idag har endast de som arbetar vid Polismyndighetens enhet för bl.a. uppbörd behörighet att utföra vissa åtgärder i de nuvarande uppbörsregistren, t.ex. vidta rättelse, medan den polisman, eller annan tjänsteman, som har utfärdat ett föreläggande endast har s.k. läsbehörighet. Det är inte lämpligt att i lag ange detaljerade riktlinjer för hur tillgången till personuppgifter närmare ska avgränsas. Regeringen bör därför meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter.

8.2.10 Bevarande och gallring

Förslag: Personuppgifterna, och motsvarande uppgifter om juridiska personer, i ett register över uppbörd av böter ska gallras när uppgifterna inte längre behövs för de ändamål som anges i 8 och 9 §§ i lagen, dock senast fem år efter utgången av det kalenderår då domstolens avgörande vann laga kraft eller ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot godkändes.

Regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras under längre tid.

Skälen för förslaget: Det är från integritetssynpunkt viktigt att personuppgifter inte behandlas och bevaras längre än nödvändigt och att det finns bestämmelser om den längsta tid som en uppgift får bevaras. Bestämmelserna om gallring för uppgifter i ett register bör knytas till ändamålen för personuppgiftsbehandlingen i ett uppbörsregister och som en yttersta gräns bör tiden för när en aktuell betalningsskyldighet bortfaller vara vägledande.

Vårt förslag till gallringsbestämmelse innebär i huvudsak att personuppgifterna i ett register över uppbörd av böter ska gallras när de inte längre behövs i uppbörsmyndighetens verksamhet för att verkställa böter och andra därmed likställda betalningsskyldigheter. Förslaget innebär också en yttersta gräns för bevarande av uppgifter. Detsamma ska gälla för uppgifter om juridiska personer. Enligt förordningarna om register över förelägganden av ordningsbot (1997:903) respektive strafförelägganden (1997:902) gäller en gräns om sex år efter det kalenderår som föreläggandet utfärdades.

Som berörts under avsnittet om ändamålsregleringen omfattar den föreslagna lagens ändamål också att fullgöra skyldigheten att lämna över krav på böter m.m. till Kronofogdemyndigheten för indrivning och för att lämna underrättelser i ett uppbördsärende till vissa utpekade brottsbekämpande myndigheter samt sådant uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Detta bör enligt vår mening inte medföra att behovet av bevarande kommer att i nämnvärd mening utsträckas i förhållande till vad som gäller för att verkställa böter genom uppbörd. Det är därmed som utgångspunkt preskriptionstider som är av intresse för att bestämma en yttersta gräns för bevarande.

Förfarandet vid bötesverkställighet innebär i de allra flesta fall att behovet av uppgifter i ett register över uppbörd av böter understiger ett års tid (se avsnitt 6.3.3-6.3.4). Det kan dock finnas behov av uppgifter i ett register över uppbörd av böter under den tid som en betalningsförpliktelse är gällande. Uppgifterna bör som en yttersta tidsgräns dock gallras senast fem år efter det kalenderår då en dom eller ett slutligt beslut av allmän domstol vunnit laga kraft eller ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot godkändes.

Behovet av uppgifter för verkställighet av böter kan alltså kvarstå i princip till dess att böterna bortfaller. Böter bortfaller som regel när fem år har gått från det att domen vann laga kraft eller det att ett föreläggande godkändes. Samma preskriptionsfrist gäller för utdömda viten och för avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond. Böter bortfaller även om personen i fråga avlider (35 kap. 7 § brottsbalken). Beslut om förverkande och företagsbot förfaller som regel först om verkställighet inte har skett inom tio år från det att beslutet vann laga kraft (36 kap. 17 § brottsbalken). Att låta preskriptionsreglerna fullt ut styra gallringsbestämmelserna i ett register när det rör sig om flera års tid är, särskilt med hänsyn till integritetsskyddet, emellertid inte lämpligt. Det bör också vara enhetliga regler för gallring, oavsett vilken typ av betalningsskyldighet som verkställigheten avser. Det kan i sammanhanget nämnas att när det gäller böter finns för belastningsregistret en liknande gallringsfrist om fem år efter aktuellt beslut. Femårsgränsen bör därför gälla som en yttersta gräns också för hur länge uppgifter i ett uppbördsregister får finnas. Regeln bör av praktiska skäl, med hän-

syn till verksamhetens tekniska system och rutiner, utformas efter kalenderår snarare än tidpunkten för beslutets rättskraft.

Regeringen får meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras under längre tid. Det gäller närmast uppgifter om värdeförverkande och företagsbot där preskriptionstiden är tio år.

8.3 Andra ändringsförslag

8.3.1 Polisdatalagens tillämpningsområde

Förslag: Ett förtydligande undantag för behandling av uppgifter enligt den föreslagna lagen om register över uppbörd av böter införs i polisdatalagen (2010:361).

Skälen för förslaget: Vi har i avsnitt 8.1.2 redogjort för att i polisens uppgift att utreda och beivra brott ingår sådant arbete som sker inom ramen för det förenklade förfarandet i brottmål, vilket kan mynna ut i förelägganden av ordningsbot. Det operativa arbetet med att utfärda förelägganden av ordningsbot är med andra ord att hänföra till polisens uppgift att utreda och beivra brott. Till uppgiften att beivra brott hör också att lämna biträde åt åklagare i ärenden om undanröjande av föreläggande av ordningsbot eller strafföreläggande, ändring av påföljd och utlämning för verkställighet av straff (prop. 2009/10:85 s. 108). Sådant arbete som sker i samband med föreläggande av ordningsbot för att beivra brott ryms därmed enligt vår bedömning inom begreppet brottsbekämpande verksamhet.

Vid behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet gäller som regel polisdatalagen. Med vårt förslag om en särskild reglering av den personuppgiftsbehandling som sker i samband med Polismyndighetens verksamhet med bötesverkställighet finns inte längre något behov av en särreglering, i förhållande till vad som annars gäller för den brottsbekämpande verksamheten, i fråga om personuppgiftsbehandling vid handläggningen av ärenden om förelägganden av ordningsbot. Genom att regleringen av uppbörden separeras från regleringen av ärendehandläggningen framstår tydligt att det primära ändamålet med det senare är att beivra brott. I arbetet med att utreda och beivra brott är det i allmänhet

nödvändigt att behandla en stor mängd uppgifter som typiskt sett är känsliga till sin natur och inte bör ges en vidare spridning. Behovet av en särskild reglering (polisdatalagen), i förhållande till personuppgiftslagens generella reglering, för den brottsbekämpande verksamheten gäller också för det operativa arbetet med att utfärda förelägganden av ordningsbot.

Vår bedömning innebär således att polisdatalagen är tillämplig på polisens arbete i samband med föreläggande av ordningsbot, liksom på uppgifterna att lämna biträde åt åklagare på sätt som i de exemplifierade fallen (prop. 2009/10:85 s. 108). Bestämmelserna i polisdatalagen ska däremot inte tillämpas vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter som görs med stöd av den föreslagna lagen om register över uppbörd av böter. Det lagförslaget handlar om bötesverkställighet, en verksamhet som inte rymms under polisdatalagen. Den föreslagna lagens tillämpningsområde har närmare behandlats i avsnitt 8.2.3.

Det krävs egentligen inte några lagstiftningsåtgärder för att personuppgiftsbehandlingen i samband med ärenden om föreläggande av ordningsbot ska regleras av polisdatalagen. Av lagen följer att den är tillämplig i polisens brottsbekämpande verksamhet. Med brottsbekämpande verksamhet avses i detta sammanhang den verksamhet för vilken personuppgifter får behandlas enligt 2 kap. 7 §, däribland om det behövs för att utreda eller beivra brott (punkt 2). Huvuddelen av polisens verksamhet under denna punkt består av förundersökning eller annan utredning enligt bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken, men också uppgifter som avser beivrande av brott. Av författningskommentaren till polisdatalagen följer att under beivrande av brott faller främst föreläggande av ordningsbot (prop. 2009/10:85 s. 318). För ändamålet att beivra brott får alltså behandling av personuppgifter ske enligt polisdatalagen. Av lagens 2 kap. 8 § följer att personuppgifter får behandlas också när det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs hos en annan myndighet. Dessa sekundära ändamål omfattar vad som krävs för informationshantering mellan myndigheter i anledning av förelägganden av ordningsbot. Som exempel kan nämnas att enligt 11-12 §§ ordningsbotskungörelsen (1968:199) ska polisen underätta Transportstyrelsen om uppgift i föreläggande i vissa fall.

Eftersom förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot, vilken reglerar personuppgiftsbehandling för

både handläggning och uppbörd i ärenden om förelägganden av ordningsbot, bör upphöra i samband med att den nya lagen om register över uppbörd av böter införs, förordar vi ett förtydligande i polisdatalagen vad gäller den uppdelning av tillämpningsområden som vårt förslag innebär. Det bör därför av polisdatalagen uttryckligen framgå att lagen inte gäller vid behandling av personuppgifter enligt den nya lagen om register över uppbörd av böter. Ett motsvarande undantag finns för flera andra register som Polismyndigheten ansvarar för, t.ex. belastningsregistret och misstankeregistret. En bestämmelse om detta bör alltså föras in i polisdatalagen. Det blir därmed också tydligt att polisdatalagen gäller i verksamheten med att utfärda föreläggande av ordningsbot.

Som följer av våra överväganden i avsnitt 8.1.2 bör också den behandling av personuppgifter som sker vid Kustbevakningen och Tullverket i samband med hanteringen av förelägganden av ordningsbot regleras av respektive myndighets författningsreglering för den brottsbekämpande verksamheten. Vad gäller dessa myndigheters verksamhet med att utfärda förelägganden finns inte sedan tidigare någon sådan föreskriven koppling till ändamålet verkställighet som vad gäller Polismyndigheten enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot. Ett likartat förtydligande i kustbevakningsdatalagen (2012:145) och lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet föreslås därför inte.

8.3.2 Behovet av särbestämmelser

Bedömning: En särskild reglering vad gäller bevarande av uppgifter som förekommer i ett ärende om föreläggande av ordningsbot bör införas i polisdatalagen (2010:361), kustbevakningsdatalagen (2012:145) och lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Något behov av särbestämmelser finns inte i övrigt.

Förslag: Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i den brottsbekämpande verksamheten när fem år har gått efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos myndigheten.

Skälen för bedömningen och förslagen: De särbestämmelser som kan behövas för verksamheten att beivra brott genom förelägganden av ordningsbot bör tas in i polisdatalagen. På samma sätt bör sådana särbestämmelser infogas i kustbevakningsdatalagen och den kommande datalag som förväntas reglera Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Uppgifter som förekommer i ett ärende om utredning eller beivrande av brott får enligt polisdatalagen göras gemensamt tillgängliga (3 kap. 2 §). Det ligger i sakens natur att så ofta är fallet, också när det gäller hanteringen av brottmål genom förelägganden. Det betyder bl.a. att de särskilda reglerna i kapitel 3 om sökning och direktåtkomst blir tillämpliga. Kustbevakningen och Tullverket kommer således på samma sätt som idag att kunna medges direktåtkomst till uppgifter hos polisen i de ärenden om förelägganden av ordningsbot som hanteras vid dessa myndigheter. Det kan i sammanhanget erinras om att vid behandling av gemensamt tillgängliga uppgifter ska det framgå för vilket närmare ändamål uppgifterna behandlas (prop. 2009/10:85 s. 147f). Behålls registerformen för ärenden om föreläggande av ordningsbot kommer detta framgå av registret.

En utgångspunkt i polisdatalagen är att för ärenden om utredning eller beivrande av brott gäller inte lagens bestämmelser om gallring (jämför 2 kap. 13 § andra stycket). För gemensamt tillgängliga uppgifter föreskrivs i stället en längsta tid för bevarande

(se 3 kap. 9-12 §§). På liknande sätt finns regler om bevarande för de register som regleras i 4 kapitlet. Bestämmelserna om bevarande av uppgifter i ärenden om utredande och beivrande av brott tar sikte på brottsanmälan respektive förundersökning. Det behövs en liknande reglering för sådana uppgifter som har behandlats i ett ärende om föreläggande av ordningsbot. Utgångspunkten bör, på sätt som gäller för brottsutredningar, vara att uppgifterna ska kunna behandlas viss tid efter det att ärendet avslutades. Av bl.a. integritetsskäl bör en yttersta tidsgräns om fem år för fortsatt behandling efter att föreläggandet godkändes eller att ärendet på annat sätt avslutats gälla. En bestämmelse om detta bör föras in i polisdatalagen.

Detsamma bör gälla för personuppgifter i Kustbevakningens och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Vi föreslår därför en sådan bestämmelse i kustbevakningsdatalagen. En i sak likadan reglering bör gälla enligt den kommande datalag som förväntas reglera Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, och bör därför införas i dess nuvarande lag (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

8.3.3 En regel i offentlighets- och sekretesslagen

Vårt förslag till reglering av personuppgiftsbehandling vid bötesuppbörd omfattar dels en lag om register över uppbörd av böter, dels att en sekretessbestämmelse införs i 35 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslaget till det senare och våra överväganden i samband därmed redovisas i avsnitt 8.2.9.

8.3.4 Registerförordningarna av år 1997

Bedömning: Förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot bör upphöra att gälla i och med att ändringarna i polisdatalagen m.fl. och lagen om register över uppbörd av böter införs.

Bestämmelserna i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden vad gäller ändamålet uppbörd bör ersättas av lagen om register över uppbörd av böter.

Skälen för bedömningen: Genom lagen om register över uppbörd av böter kommer det att finnas en för samtliga bötesarter gemensam reglering för personuppgiftsbehandling i Polismyndighetens verksamhet med bötesverkställighet. För den behandling av personuppgifter som sker inom den brottsbekämpande verksamheten är i stället polisdatalagen (2010:361) tillämplig, liksom kustbevakningsdatalagen (2012:145) och motsvarande datalag för Tullverket (SFS 2005:787). Förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot kan därmed upphöra att gälla, lämpligen i samband med att kompletterande regler till den nu föreslagna lagen om register över uppbörd av böter införs genom den förordning om register över uppbörd av böter som vi föreslår.

Bestämmelserna i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden vad gäller uppbörd kan upphävas i och med vårt förslag till en lag om register över uppbörd av böter. Det gäller följande paragrafer i förordningen: 4 (om att register för uppbörd ska föras), 7 (om ändamålet med ett sådant register), 10 (om innehållet av ett uppbördsregister), 13 andra stycket (om postgirobetalningar), 15 (om indrivnings- och utskökningsdatabas), 18 (om sökbegränsningar i uppbördsregister) och 19 andra meningen (om gallring i uppbördsregister). Genom vårt förslag till reglering av personuppgiftsbehandlingen i samband med strafförelägganden i övrigt, dvs. huvudsakligen för handläggning av ärenden om att utfärda strafförelägganden, kommer bestämmelser i stället för i nämnda förordning att finnas i respektive myndighets datalag. Det betyder att förordningen om register över strafförelägganden i princip kommer att spela ut sin roll. Den slutliga översynen av förordningen bör lämpligen ske i samband med lagstiftningsärendet om den blivande åklagardatalagen, alternativt om en ny tullbrottsdatalag. Det föreslås därför nu att endast de bestämmelser i förordningen som gäller uppbörd upphävs i samband med att lagen om register över uppbörd av böter införs. Något formligt förslag till förordningsändring lägger vi av nyss nämnda skäl dock inte fram.

9 Ikraftträdande

Bedömning och förslag: Lagen om register över uppbörd av böter med tillhörande förordning och de ändringar som föreslås i andra författningar bör träda i kraft den 1 maj 2016, då förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot och bestämmelserna vad gäller uppbörd av böter i förordningen (1997:902) om register över strafförelägganden bör upphöra att gälla.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för bedömningen och förslaget: Författningsförslagen är angelägna och bör därför träda i kraft så snart det är verksamhetsmässigt möjligt. Förslagen ersätter fullt ut bestämmelserna i förordningen om register över förelägganden av ordningsbot och de bestämmelser i förordningen om register över strafförelägganden som avser bl.a. personuppgiftsbehandling för det i förordningen angivna ändamålet uppbörd. Med hänsyn till den tid som beräknas krävas för det fortsatta lagstiftningsarbetet och att den nya lagstiftningen har betydelse för förutsättningarna för de tekniska stödsystem som måste tas fram, får tidpunkten för ett ikraftträdande inte sättas för snäv. Som har behandlats tidigare behöver den föreslagna lagen om register över uppbörd av böter inte på grund av bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen träda i kraft till den 1 januari 2016, utan tidpunkten kan sättas senare.

Vi har i våra överväganden om ikraftträdandetidpunkt kommit fram till att en lämplig tidpunkt är den 1 maj 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

10 Konsekvenser av förslagen

Bedömning: Förslagen ger förutsättningar för Polismyndigheten att bedriva uppbördsverksamheten effektivt och med ett rationellt systemstöd. Personuppgiftsbehandlingen ges ett förstärkt integritetsskydd. Hanteringen av förelägganden av ordningsbot inordnas under regelverken för personuppgiftsbehandling i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet.

De kostnader som inledningsvis bedöms uppkomma hos Polismyndigheten, eller annan myndighet, ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Skälen för bedömningen: I utredningsuppdraget ingår att analysera och redovisa förslagets verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser. Om kostnader bedöms uppkomma, ska ett förslag till finansiering lämnas.

En utgångspunkt i uppdraget är att ett modernare regelverk ska övervägas. Vägleda av detta och med hänsyn till bl.a. den rådande författnings- och systemmässiga oordning som kan tyckas råda har vi inriktat vårt arbete på att inom ramen för uppdragets villkor få till stånd en mer framsynt ordning, anpassad till de rättsliga, systemmässiga och funktionsmässiga förutsättningar som gäller idag; allt i syfte att åstadkomma en mer enhetlig och ändamålsenlig verksamhet, kombinerad med ett starkare integritetsskydd vid personuppgiftsbehandling. Det handlar om både en ökad effektivitet och en starkt rättssäkerhet. Möjligheterna att kostnadsmässigt värdera dessa förtjänster tas upp i det följande.

De verksamhetsmässiga delarna av våra förslag går enkelt uttryckt ut på att skapa ett nytt regelverk i form av en registerlag om bötesuppbörd i fråga om alla slags böter. Detta innebär att en borskillnad regelverksmässigt görs mellan verksamheten för uppbörd

och själva ärendehantering i fråga om föreläggande av ordningsbot.

Den senare verksamheten – ordningsbotshanteringen – rymms definitionsmässigt under begreppet brottsbeivrande verksamhet och hör därmed hemma under berörda myndigheters författningsregleringar om personuppgiftsbehandling i brottsbekämpande verksamhet, dvs. myndighetsdatalogarna. Samma ska gälla i fråga om hanteringen av strafförelägganden inom Tullverket. Förändringar med denna inriktning för åklagarväsendets hantering av strafförelägganden är sedan tidigare föremål för beredning i Regeringskansliet och behandlas inte i denna departementspromemoria.

Att verksamhetsmässigt åstadkomma de förändringar som har nämnts kommer framför allt för Polismyndigheten att kräva utvecklig och förändringar av tekniska system så att de blir anpassade till de nya författningsmässiga förutsättningar som gäller. Att märka är att kraven på anpassning i stort sett är förutsättningslösa när det gäller de tekniska och systemmässiga lösningar som kan behövas. Därmed bör det finnas goda förutsättningar för att samordna behovet av nya lösningar med arbetet inom RIF-samarbetet och med pågående och förestående utvecklingsarbeten inom Polismyndigheten, till de senare hör ett arbete som bl.a. tar sikte på att frångå systemet med ”stordatorlösning” till förmån för mer moderna, aktuella systemlösningar. Som exempel kan nämnas ambitionen att implementera ärendehanteringsdelen (sakdelen) i RIOB i brottsutredningssystemet Dur (datoriserad utrednings rutin).

Det är alltså i ljuset av de här i korthet beskrivna förhållandena som kostnadsfrågorna ska bedömas. Här ska man särskilja två saker. Den första gäller det förhållandet att ärendehantering i fråga om ordningsbot regleras genom respektive myndighets datalog (polisdatalagen [2010:361], kustbevakningsdatalagen [2012:145] och lagen [2005:787] om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet) och vad det kan innebära när det gäller behovet av att bl.a. skapa uppgiftssamlingar över ordningsbotsärenden. Med tanke på Tullverkets och Kustbevakningens blygsamma mängd ärenden om föreläggande av ordningsbot, vilka i praktiken hanteras i Polismyndighetens systemlösning, bedömer vi att det går att bortse från vad detta kostnadsmässigt kan innebära för de två förstnämnda myndigheterna både i fråga om eventuella utvecklingskostnader och framtida drifts- och förvaltningskostna-

der. Detsamma gäller för övrigt införlivandet av Tullverkets relativt sparsamma strafföreläggandehantering under nuvarande eller kommande "tullbrottsdatalog". För Polismyndigheten handlar det om betydande volymer ordningsbotsärenden och därmed är uppgiften att ta om hand dessa ärenden i en ny rättslig miljö – polis-datalogen – mer krävande.

Den andra saken gäller den föreslagna registerlagens krav på ett, eller inledningsvis två, register styrda av samma rättsliga reglering men baserade på olika systemmässiga förutsättningar (ett uppbördsregister omfattande böter genom föreläggande av ordningsbot och strafföreläggande och ett för domstolsböter). Här ligger ansvaret för utveckling och för systemdrift på Polismyndigheten.

Vår bedömning, grundad på bl.a. visst underlag från Rikspolisstyrelsen, är att omhändertagandet av sakdelen av RIOB i budgettermer inte kommer att föranleda nämnvärda kostnader för Polismyndigheten. Däremot är vi på det klara med att ett nytt system för polisens uppbördshantering som i början av år 2016 beräknas kunna ersätta RIOB och UBSF, och senare UBDOM, kommer att kräva kostnadsmätbara utvecklingsinsatser. Med inhämtat underlag som en grund har vi kommit fram till att det rör sig om en kostnad på sammantaget omkring 10 miljoner kronor.

Förvaltning och drift av ett nytt modernt bötesuppbördsregister som avser alla slag av böter m.m. bedöms inte medföra några mer kostnader jämfört med idag.

I utvecklingsarbeten på det traditionellt rättsliga området är det oftast vanskligt att konkret mäta förtjänsterna av en reform. Värdet med en reform gäller vanligtvis, och så även nu, dels en förstärkt rättssäkerhet och ett förstärkt skydd för integritetsintressena, dels en ökad effektivitet och minskad byråkrati. I förevarande arbete har vi inte på något tillförlitligt sätt kunnat uppskatta hur förtjänsterna med våra förslag skulle kunna värderas i budgettermer.

Sammanfattningsvis har vi kommit fram till att kostnaderna för våra förslag bör stanna vid en engångskostnad för Polismyndigheten på 10 miljoner kronor, främst för systemutveckling avseende bötesregister. Några mätbara årliga nettokostnadsökningar för Polismyndighetens systemförvaltning bedömer vi inte ska uppstå.

Finansieringen av det angivna beloppet kan ske inom Polismyndighetens anslagsram.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om register över uppbörd av böter

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att göra det möjligt för Polismyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet för verkställighet av bötesstraff och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Med böter likställs vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet samt andra sådana skyldigheter som anges i 48 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken.

Paragrafens första stycke anger det övergripandet syftet med lagen. I andra stycket anges vad som i lagens mening likställs med böter. Bestämmelsens första stycke behandlas i avsnitt 8.2.2, medan skälen till andra stycket finns i avsnitt 8.2.3.

I *första stycket* anges de två centrala utgångspunkter som gäller för personuppgiftsbehandling enligt lagen. Avsikten med lagen är att göra det möjligt för Polismyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet för verkställighet av böter samtidigt som den personliga integriteten skyddas vid sådan behandling.

I *andra stycket* klargörs att med böter likställs i lagen också vissa andra betalningsskyldigheter. Det gäller vissa viten, sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet, t.ex. ett värdeförverkande eller en företagsbot, viss kostnad till utredande av brottet och avgift enligt lagen (1994:419) om brottsofferfond.

En utförlig beskrivning av reglerna om, och vad som omfattas av ordningen med, bötesverkställighet finns i avsnitt 6.

Uppbördsregister

2 § Polismyndigheten får med hjälp av automatiserad behandling föra ett eller flera register med uppgifter om personer som är föremål för uppbörd av böter eller andra åtgärder enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.1 och 8.2.3.

Polismyndigheten är central uppbördsmyndighet enligt bötesverkställighetsförordningen (1979:197). Det är i denna egenskap som paragrafen anger att Polismyndigheten får föra uppbördsregister. Annan får inte med stöd av denna lag föra sådant register.

Paragrafen gör det möjligt för Polismyndigheten att föra ett, eller flera, för samtliga slag av avgöranden om böter, och om med böter likställda betalningsskyldigheter, gemensamt uppbördsregister. Polismyndigheten får alltså med stöd av lagen föra ett eller flera uppbördsregister, dvs. register som samlar uppgifter om personer som är föremål för uppbörd av böter på grund av förelägganden av ordningsbot, strafförelägganden och dom eller slutligt beslut av allmän domstol.

Med att en person är föremål för uppbörd av böter avses att det är fråga om en person som har en i bötesverkställighetsförordningen angiven rätt att verkställa böter, eller någon med böter likställd betalningsskyldighet, genom frivillig betalning. Även uppgifter om personer som inte har en sådan rätt till frivillig betalning omfattas av paragrafen, förutsatt att Polismyndigheten som uppbördsmyndighet ansvarar för att hos Kronofogdemyndigheten begära verkställighet genom indrivning av den aktuella betalningsförpliktelsen. Det gäller beslut om kvarstad av egendom till fullgörande av en betalningsförpliktelse som annars hade omfattats av uppbörd eller beslut där betalningsansvaret för en betalningsförpliktelse har ålagts flera med solidarisk betalningsskyldighet. Ett register får därmed också innehålla uppgifter om personer i sådana fall.

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller behandling av personuppgifter i samband med verksamhet för uppbörd av böter eller andra åtgärder enligt bötesverkställighetslagen (1979:189), om behandlingen är helt eller delvis automatiserad

eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Paragrafen anger tillämpningsområdet för lagen om register över uppbörd av böter. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.2.3.

Tillämpningsområdet är avgränsat till den behandling av personuppgifter som krävs för uppbörd av böter eller andra åtgärder enligt bötesverkställighetslagen (1979:189). Den föreslagna lagen är inriktad på den verksamhet som Polismyndigheten utför såsom uppbördsmyndighet. Lagen är tillämplig när Polismyndigheten vidtar åtgärder i sin egenskap av registerförare och vid myndighetens egen behandling för verksamheten med bötesverkställighet.

Tillämpningsområdet är, i likhet med vad som gäller för personuppgiftslagen (1998:204), begränsat till helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Med automatiserad behandling avses i princip behandling med hjälp av informationsteknik och datorer. Helt manuell behandling av personuppgifter som inte ingår i eller är avsedda att ingå i någon sådan samling som anges i paragrafen faller således utanför lagens tillämpningsområde.

4 § I lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen, och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som inom ramen för polissamarbete eller straffrättsligt samarbete har överförts från eller gjorts tillgängliga av

1. en stat som är medlem i Europeiska unionen,
2. Island, Norge, Schweiz eller Liechtenstein,
3. ett EU-organ, eller
4. ett EU-informationssystem.

Om det i de författningar som anges i första stycket finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Paragrafen tar upp förhållandet till lagen (2013:329) med vissa bestämmelser om skydd för personuppgifter vid polissamarbete och straffrättsligt samarbete inom Europeiska unionen och i föreskrif-

ter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen. Saken behandlas i avsnitt 8.2.5.

Den angivna lagen gäller under vissa förutsättningar bl.a. för personuppgifter i register som förs för ändamålet straffverkställighet. Det betyder att den lagens tillämpningsområde omfattar också uppgifter i ett uppbördsregister. Paragrafen anger att bestämmelserna i lagen i förekommande fall har företrädare framför bestämmelserna i lagen om register över uppbörd av böter.

5 § Bestämmelserna om personuppgifter i följande paragrafer gäller också vid behandling av uppgifter om juridiska personer:

1. 7 § om personuppgiftsansvar,
2. 8-9 §§ om ändamål med personuppgiftsbehandlingen,
3. 10 § om ett registers innehåll,
4. 11 § om tillgången till personuppgifter och sökning, och
5. 14 § om bevarande och gallring.

Paragrafen, som i förhållande till 3 § utvidgar lagens tillämpningsområde, innehåller bestämmelser om behandling av uppgifter om juridiska personer. Frågan behandlas i avsnitt 8.2.3.

I paragrafen föreskrivs att vissa av lagens bestämmelser ska tillämpas vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Det gäller bestämmelserna om personuppgiftsansvar (7 §), om ändamålen med behandlingen (8-9 §§), om ett registers innehåll (10 §), om tillgången till personuppgifter (11 §) och om bevarande och gallring (14 §).

Förhållandet till personuppgiftslagen

6 § Vid behandling av personuppgifter som omfattas av denna lag gäller personuppgiftslagen (1998:204), om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den.

Förbud enligt 44 eller 45 § personuppgiftslagen får inte förenas med vite.

Paragrafen reglerar förhållandet till personuppgiftslagen (1998:204). Innebörden av bestämmelsen är att lagen ska gälla utöver personuppgiftslagen. Skälen för detta framgår av avsnitt 8.2.4.

Paragrafen innebär att om bestämmelserna i denna lag avviker från regleringen i personuppgiftslagen ska bestämmelserna i denna

lag tillämpas. För frågor som inte regleras av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller däremot bestämmelserna i personuppgiftslagen. Personuppgiftslagen är alltså tillämplig men bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen gäller före den lagens regler.

Förbud enligt 44 eller 45 § personuppgiftslagen får normalt förenas med vite. I *andra stycket* föreskrivs dock att förbud som meddelas i samband med tillsyn enligt denna lag inte får förenas med vite.

Personuppgiftsansvar

7 § Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om personuppgiftsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.6.

Bestämmelsen innebär att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för samtliga uppgifter i ett uppbördsregister, oavsett hur de har tillförts registret.

Den myndighet som samlar in och lagrar personuppgifter är normalt personuppgiftsansvarig för den behandlingen. Ett register över uppbörd av böter kommer att föras med uppgifter från de allmänna domstolarna, åklagarväsendet (Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten) och från Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen. Det, liksom att flertalet av uppgifterna tillförs registret automatiserat, förändrar inte att ansvaret för uppgifterna i ett uppbördsregister tillkommer Polismyndigheten. Om en uppgift lämnas ut till en annan myndighet, blir den mottagande myndigheten personuppgiftsansvarig för den fortsatta behandlingen av uppgiften hos den myndigheten. När uppgifter lämnas ut till olika myndigheter kan alltså personuppgiftsansvaret för en och samma uppgift komma att ligga hos flera myndigheter, där var och en av dessa ansvarar för den egna behandlingen. Det är Polismyndigheten som i sin egenskap av registerförande uppbördsmyndighet är personuppgiftsansvarig för behandlingen av uppgifter i ett register enligt lagen.

Det finns flera bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) som ålägger den personuppgiftsansvarige särskilda skyldigheter.

Dessa bestämmelser är tillämpliga även när det gäller personuppgiftsansvaret enligt denna lag. Den personuppgiftsansvarige är bl.a. skyldig att se till att grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter följs (se 9 § personuppgiftslagen). Det innebär att de behandlade personuppgifterna är riktiga och relevanta i förhållande till ändamålen för behandlingen, att personuppgifterna behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed samt att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

8 § Polismyndigheten får behandla personuppgifter i ett uppbörsregister om det behövs i verksamheten för verkställighet av bötesstraff enligt bötesverkställighetslagen (1979:189).

9 § Personuppgifter som behandlas enligt 8 § får behandlas av Polismyndigheten också för att tillhandahålla underrättelser i ett uppbörsärende till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen samt i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Polismyndigheten får vidare behandla personuppgifter i samband med begäran om indrivning hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. I övrigt gäller 9 § första stycket d och andra stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Paragraferna anger de ändamål för vilka Polismyndigheten får behandla personuppgifter i ett uppbörsregister. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.7.

I 8 § anges de primära ändamålen för vilka Polismyndigheten får behandla personuppgifter i ett uppbörsregister. Bestämmelsen innebär en uttömmande reglering. Det handlar om behandlingar i egenskap av uppbörsmyndighet, registerförare och myndighetens egen tillgång till uppgifter i ett uppbörsregister. En grundläggande förutsättning för att en personuppgift ska få behandlas i enlighet med paragrafen är att den behövs i verksamheten för verkställighet av böter m.m.

I verksamheten för verkställighet av böter innefattas behandling av personuppgifter för hantering av betalningar eller uteblivna sådana och även för att endast överlämna böter, eller därmed likställd

betalningsskyldighet, för indrivning. Det senare gäller i vissa fall där uppbörd, enligt 3 § andra och tredje stycket bötesverkställighetsförordningen (1979:197), inte ska ske. Polismyndigheten får alltså behandla personuppgifter för att möjliggöra frivillig betalning (uppbörd) och för att överlämna ett rättskraftigt avgörande för verkställighet hos Kronofogdemyndigheten genom indrivning. Böter ska lämnas för indrivning dels om uppbörd inte ska ske, dels om uppbörd inte har medfört full betalning (se 6 § bötesverkställighetslagen [1979:189]).

Av 9 § framgår sekundära ändamål för vilka Polismyndigheten får behandla personuppgifter i ett uppbördsregister. I *första stycket* anges att personuppgifterna får behandlas av Polismyndigheten för att tillhandahålla uppräknade myndigheter underrättelser i ett uppbördsärende samt i den utsträckning som skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning. Med underrättelse i ett uppbördsärende avses sådan information i ett enskilt uppbördsärende som behövs i ett motsvarande ärende om ett föreläggande hos den mottagande myndigheten. Det kan handla om uppgifter om godkännande av ett föreläggande, betalning av böterna eller någon annan omständighet som berör de bötesgrundande förhållandena. Skyldigheten att lämna sådan information följer bl.a. av regler i ordningsbetskungörelsen (1968:199) och strafföreläggandekungörelsen (1970:60). Som exempel på andra författningsreglerade skyldigheter att lämna ut uppgifter kan nämnas förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Polismyndigheten får också, vilket anges i 9 § *andra stycket*, behandla personuppgifter i samband med begäran om indrivning hos Kronofogdemyndigheten enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Med detta avses att behandling av personuppgifter hos Polismyndigheten får ske för att lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten för den myndighetens behov i dess indrivningsverksamhet, till skillnad från när det sker inom ramen för Polismyndighetens ansvar som sökandepart (vilket regleras i 8 §). Det innebär att uppgifter får lämnas från ett uppbördsregister till den utsköknings- och indrivningsdatabas som Kronofogdemyndigheten ansvarar för.

I paragrafen anges också genom en uttrycklig hänvisning till personuppgiftslagen att den s.k. finalitetsprincipen ska gälla vid

Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt lagen. Den innebär att det, för att en uppgift ska få behandlas för att tillhandahålla uppgifter för något annat ändamål än de som uttryckligen angetts, måste i det enskilda fallet göras en bedömning att det nya ändamålet inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Ett registers innehåll

10 § Ett uppbördsregister får endast innehålla de personuppgifter om en betalningsskyldig person

1. som behövs för de ändamål som anges i 8 och 9 §§, och
2. som avser:
 - a) namn,
 - b) personnummer eller samordningsnummer,
 - c) organisationsnummer och uppgifter om företrädare för juridisk person,
 - d) folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress,
 - e) beslutsfattande åklagare, polisman, tulltjänsteman, kustbevakningstjänsteman eller allmän domstol,
 - f) datum och ärende- eller målnummer för betalningsgrundande föreläggande, slutligt beslut eller dom,
 - g) det belopp avseende böter och därmed likställd betalningsskyldighet som hänför sig till punkt f,
 - h) godkännande, rättelser, rådrum enligt 48 kap. 16 § rättegångsbalken och andra beslut, händelser och rättsliga och administrativa åtgärder som förekommer i ett uppbördsärende,
 - i) lämnade underrättelser enligt 9 §,
 - j) betalning, och
 - k) begäran om indrivning.

Regeringen kan meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ett register får innehålla.

I paragrafen regleras vilka personuppgifter som ett uppbördsregister får innehålla. Saken har behandlats i avsnitt 8.2.8.

En grundläggande utgångspunkt är att ett uppbördsregister endast får innehålla uppgifter om en person som har ålagts en sådan betalningsförpliktelse som omfattas av regelverket för bötesverkställighet, dvs. enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) och tillhörande förordning (1979:197). Av *punkt 1* följer att en förutsättning är att uppgifterna behövs för de ändamål som anges i 8 och

9 §§. Utgångspunkten är alltså att uppgifterna ska behövas för verkställighet, i första hand genom uppbörd eller annars genom indrivning.

Punkt 2 innehåller en uttömmande uppräkningslista av vilka personuppgifter som får registreras. I *punkterna 2 a-g* anges olika uppgifter som rör identifiering av person respektive av beslutet om böter. I de fall det är känt att en aktuell person stadigvarande uppehåller sig på en annan adress än folkbokföringsadressen får båda dessa adresser föras in i ett uppbördsregister (*punkt 2 d*). I *punkt 2 h* anges att vissa uppräknade förhållanden som kan kopplas till ett uppbördsärendes får registreras. Det gäller godkännande, rättelser, rådrum med godkännande av ett föreläggande av ordningsbot enligt 48 kap. 16 § andra stycket rättegångsbalken och andra beslut, händelser och rättsliga och administrativa åtgärder. Punkt 2 omfattar också uppgift om sådana betalningsskyldigheter som är undantagna från uppbörd, dvs. när kvarstad har blivit beslutat till säkerhet för betalningsskyldigheten eller, vad gäller särskild rättsverkan av brott, när betalningsskyldighet har ålagts flera med solidariskt betalningsansvar (se 3 § bötesverkställighetsförordningen [1979:197]). Andra exempel på vad punkten omfattar är uppgift om att förskottsbetalning på kommande böter har skett, att laga kraft inträtt, att ett godkännande har blivit undanröjt, att ett registerutdrag har begärts av en enskild registrerad eller att ett utlämnande av en uppgift har skett av annan anledning (än enligt punkt 2 i). Av *punkt 2 i* framgår att lämnade underrättelser enligt 9 § får registreras. Det som avses är underrättelser i enlighet med bestämmelserna i ordningsbetskungörelsen (1968:199) och strafföreläggandekungörelsen (1970:60) men också enligt andra författningar och föreskrifter, t.ex. förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem. I *punkt 2 j* anges att uppgifter om betalning får registreras. Med uppgift om betalning avses främst belopp, men även andra uppgifter som kan behövas t.ex. för att härleda betalningen till rätt betalningsgrundande beslut, såsom tidpunkt för betalning och delbelopp. Enligt *punkt 2 k* får uppgift om begäran om indrivning ingå i ett register över uppbörd. Det som avses är sådan begäran för obetalda böter och därmed likställda betalningsskyldigheter och för andra beslut där Polismyndigheten har att överlämna ett ärende för verkställighet genom indrivning.

I *andra stycket* klargörs att regeringen kan meddela föreskrifter om de ytterligare uppgifter som ett register över uppbörd av böter får innehålla.

Tillgången till personuppgifter och sökning

11 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter kan meddelas av regeringen.

Regeringen kan vidare meddela föreskrifter om de sökbegrepp och sök begränsningar i övrigt som ska gälla vid sökning i personuppgifter i ett register över uppbörd.

Paragrafen behandlar den interna tillgången till personuppgifter för Polismyndigheten. Skälen till bestämmelsen berörs avslutningsvis i avsnitt 8.2.8 och utvecklas närmare i 8.2.9.

I ett register över uppbörd av böter förekommer bl.a. uppgifter som kan kopplas till ärenden om lagöverträdelser. Det är endast ett mindre antal anställda vid Polismyndigheten som arbetar inom uppbördsverksamheten. Det är i första hand dessa som behöver ha tillgång till uppgifter i uppbördsregister. Även en polisman eller annan tjänsteman som hanterar ärenden om förelägganden kan dock för den verksamheten ha behov av uppgifter i ett uppbördsregister. Det är viktigt att säkerställa att uppgifterna inte sprids till fler än nödvändigt. I *första stycket* anges att tillgången till personuppgifter i ett uppbördsregister ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Det är den personuppgiftsansvarige som ska bedöma vilka personuppgifter som vilken personal behöver ha tillgång till för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det innebär i praktiken att alla personuppgifter som finns i ett register över uppbörd av böter inte vid varje tillfälle behöver behandlas av all personal som får behandla dem. Behovet av uppgifter kan skilja sig åt beroende på vem som ska behandla uppgifterna och kan variera efter vad som behövs vid olika tillfällen i förfarandet.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om den interna tillgången till personuppgifter.

I *tredje stycket* anges att regeringen också kan meddela föreskrifter om de sökbegrepp och sökbegränsningar i övrigt som ska gälla vid sökning i ett register över uppbörd av böter.

Utlämnande av personuppgifter

12 § Polismyndigheten får trots sekretess enligt 35 kap. 4 § första stycket 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) lämna uppgifter från ett uppbördsregister till de myndigheter som anges i 9 § första stycket och som kan vara av betydelse i ett ärende hos den mottagande myndigheten samt för sådant ändamål som anges i 9 § andra stycket.

Regeringen kan meddela föreskrifter om utlämnande av personuppgifter i andra fall.

Paragrafen innehåller en sekretessbrytande bestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.9.

Bestämmelsen innebär att Polismyndigheten, trots den absoluta sekretess som föreslås gälla enligt 35 kap. 4 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för personuppgifter som finns i ett uppbördsregister, har rätt att lämna ut uppgifter från ett sådant register till Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen om uppgiften är av betydelse i ett ärende hos den mottagande myndigheten. Med det menas att uppgifterna behövs i ett motsvarande ärende om ett föreläggande hos den mottagande myndigheten, dvs. i brottsbeivrande verksamhet där påföljden kan bli föremål för uppbörd. Sådana uppgifter får för övrigt också tjänsteman vid Polismyndigheten ta del av, enligt vad som följer av 11 §, om det är av betydelse i ett ärende om att beivra brott. Det är Polismyndigheten som avgör om uppgifter ska lämnas ut.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att regeringen kan meddela föreskrifter om utlämnande av personuppgifter i andra fall.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

13 § Om en personuppgift får lämnas ut från ett uppbördsregister enligt 12 §, får det ske på medium för automatiserad behandling.

Utlämnande genom direktåtkomst får ske i den utsträckning som regeringen föreskriver.

Paragrafen reglerar utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.9.

Bestämmelsens *första stycke*, som inte har någon sekretessbrytande verkan, innebär att personuppgifter får lämnas ut t.ex. i ett e-postmeddelande, en datafil eller på ett USB-minne. Det är i praktiken i förhållande till övriga myndigheter i den s.k. rättskedjan som det är av vikt att elektronisk överföring av uppgifter är möjlig. Det handlar främst om underrättelser i ett uppbördsärendet enligt 9 § och om att till Kronofogdemyndigheten överlämna böter för indrivning. Bestämmelsen innebär inte någon skyldighet för Polismyndigheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Det är Polismyndighetens ansvar att i varje enskilt fall bedöma om det är lämpligt att använda den typen av utlämnande.

I *andra stycket* anges att regeringen kan meddela föreskrifter om i vilken utsträckning utlämnande får ske genom direktåtkomst.

Bevarande och gallring

14 § En uppgift i ett uppbördsregister ska gallras när uppgiften inte längre behövs för något av de ändamål som anges i 8 och 9 §§. Uppgifter som behandlas automatiserat ska gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då domstolens avgörande vann laga kraft eller ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot godkändes.

Regeringen kan meddela föreskrifter om att vissa uppgifter får bevaras under längre tid än vad som anges i första stycket.

I paragrafen anges när gallring av personuppgifter i ett register över uppbörd av böter ska ske. Regleringen behandlas i avsnitt 8.2.10.

Av *första stycket* följer att personuppgifter i ett register över uppbörd av böter ska gallras om de inte längre behövs för något av de ändamål som anges i 8 eller 9 §§, dvs. i första hand för att bedriva uppbörd eller annan verkställighet. Uppgifterna ska, oavsett bedömningen att de behövs för de ändamålen, alltid gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår som domstolens avgörande vann laga kraft eller ett strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot godkändes.

Av *andra stycket* framgår att regeringen kan meddela föreskrifter om att uppgifter får bevaras under längre tid än vad som följer av

första stycket. Regeringen kan således föreskriva att speciella slag av uppgifter ska gallras först efter längre tid. Det kan exempelvis gälla uppgifter som behövs för att verkställa ett beslut om företagsbot för vilken betalningsansvaret bortfaller senare än den yttersta tidsfrist som följer av första stycket.

Rättelse och skadestånd

15 § Bestämmelserna i 28 och 48 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd tillämpas också vid behandling av personuppgifter i strid med denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

Paragrafen anger en registrerad persons rätt till rättelse och skadestånd, om dennes personuppgifter har blivit behandlade på ett felaktigt sätt. Frågan behandlas i avsnitt 8.2.6. Möjligheten att agera vid felaktig personuppgiftsbehandling regleras genom hänvisningen till personuppgiftslagen (1998:204) på samma sätt som i bl.a. lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om miss-tankeregister.

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

35 kap.

4 § I annat fall än som avses i 1 § första stycket 6 och 7 och 3 § gäller sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register

1. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som förs över strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot,
2. för annan uppgift hos Polismyndigheten, som rör brott eller den som har misstänkts, åtalats eller dömts för brott, om uppgiften har lämnats dit för databehandling inom rättsväsendets informationssystem i ett annat register än som avses i 1,
3. för belastningsuppgift som har tillförts vägtrafikregistret,
4. för uppgift som har tillförts ett särskilt register som författningsenligt förs hos myndighet angående brott eller tjänsteförseelser begångna av personer som är eller har varit verksamma hos myndigheten, *och*
5. för uppgift som har tillförts ett register över uppbörd av böter som förs med stöd av lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter.

Sekretetessen enligt första stycket 1 gäller inte i ärende om straffföreläggande eller föreläggande av ordningsbot.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar sekretessen för uppgifter som finns i vissa särskilda register, däribland särskilt register som förs över straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Det rör sig om uppgifter som har anknytning till brott m.m. I paragrafen införs en ny punkt 5 som avser sekretess för uppgifter som har tillförts ett Polismyndighetens uppbördsregister. Saken behandlas i avsnitt 8.2.9 (se även avsnitt 3.4), till vilken också en hänvisning finns i avsnitt 8.3.3.

I *punkt 5* föreskrivs att sekretess gäller i verksamhet som avser förande av och uttag ur register för uppgift som har tillförts ett register över uppbörd av böter som förs med stöd av lagen om register över uppbörd av böter. Detta innebär att uppgifterna i ett sådant register omfattas av absolut sekretess.

En förutsättning för att sekretess ska gälla för uppgift i ett uppbördsregister är att registret förs med stöd av lagen om register över uppbörd av böter. Genom paragrafen införs ett enhetligt sekretesskydd för uppgifter i register över uppbörd av böter, på motsvarande sätt som enligt första punkten gäller för uppgift som har tillförts ett särskilt register över straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Sekretessen hindrar givetvis inte att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i lagen om register över uppbörd av böter (se dess 12 §).

11.3 Förslaget till lag om ändring i polisdatalagen (2010:361)

1 kap.

3 § Denna lag gäller inte vid behandling av personuppgifter enligt

1. vapenlagen (1996:67),
2. lagen (1998:620) om belastningsregister,
3. lagen (1998:621) om misstankeregister,
4. lagen (2000:344) om Schengens informationssystem,
5. lagen (2006:444) om passagerarregister,
6. lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister, *eller*
7. *lagen (2016:000) om register över uppbörd av böter.*

Paragrafen tydliggör förhållandet mellan lagen om register över uppbörd av böter och polisdatalagen (2010:361). Övervägandena finns i avsnitt 8.3.1.

Genom paragrafen klargörs att polisdatalagen inte är tillämplig vid behandling av personuppgifter som sker med stöd av lagen om register över uppbörd av böter.

3 kap.

11 a § Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet fem år efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos polisen.

Paragrafen är ny och innehåller en bestämmelse om bevarande av uppgifter i ärenden om förelägganden om ordningsbot. Skälen till paragrafen finns i avsnitt 8.3.2.

Bestämmelsen innebär att personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot inte får behandlas i polisen brottsbekämpande verksamhet när det har förflutit fem år efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos polisen. Det innebär att en längsta tid för bevarande kommer att gälla för sådana personuppgifter, på motsvarande sätt som gäller för uppgifter som förekommer i samband med brottsanmälan och förundersökning (3 kap. 10 och 11 §§).

11.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och till lag om ändring i kustbevakningsdatalagen (2012:145)

27 a § lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet fem år efter det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos Tullverket.

4 kap. 10 a § kustbevakningsdatalagen

Personuppgifter som har behandlats i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot får inte behandlas i Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet fem år efter utgången av det kalenderår då föreläggandet godkändes eller ärendet på annat sätt avslutades hos Kustbevakningen.

De i respektive lag föreslagna paragraferna är nya och innebär att det införs en bestämmelse om bevarande av uppgifter i ett avslutat ärende om föreläggande av ordningsbot, och för Tullverkets del även om strafföreläggande. Saken berörs avslutningsvis i avsnitt 8.1.2 och behandlas närmare i avsnitt 8.3.2.

Bestämmelserna har samma innebörd som den likalydande formuleringen av motsvarande paragraf i polisdatalagen (2010:361).

Justitiedepartementet

Personuppgiftsbehandling i samband med strafförelägganden, förelägganden av ordningsbot och uppbörd av böter

Strafförelägganden, förelägganden av ordningsbot och uppbörd av böter

Fråga om ansvar för brott provas normalt efter att åtal har väckts vid tingsrätt. I vissa fall finns dock en möjlighet att i stället använda sig av strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot, se 48 kap. rättegångsbalken och strafföreläggandekungörelsen (1970:60) respektive ordningsbotskungörelsen (1968:199).

Ett strafföreläggande respektive ett föreläggande av ordningsbot innebär att den misstänkte föreläggs ett straff för godkännande. Ett föreläggande ersätter i princip åtalet och om den förelagda personen godkänner föreläggandet gäller det som en lagakraftvunnen dom.

Alla brott som kan bli föremål för allmänt åtal kan, under de förutsättningar som anges i 48 kap. rättegångsbalken, hanteras genom ett strafföreläggande eller ett föreläggande av ordningsbot. Dock kan inte alla brottspåföljder bli aktuella. När det gäller strafföreläggande får bötesstraff och villkorlig dom (eventuellt i förening med böter) föreläggas. I fråga om föreläggande av ordningsbot får bötesstraff föreläggas. Utöver brottspåföljd kan ett föreläggande, under vissa förutsättningar, även omfatta andra följder av brott, som t.ex. sådan särskild rättsverkan som innefattar betalningsskyldighet.

Straffförelägganden får utfärdas av åklagare. Det är inte bara åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten som får utfärda straffförelägganden. Även s.k. tullåklagare vid Tullverket har med vissa inskränkningar samma befogenhet, se 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Förelägganden av ordningsbot får utfärdas av polismän. Sådana förelägganden får även utfärdas av åklagare och vissa tulltjänstemän respektive kustbevakningstjänstemän (48 kap. 1 och 20 §§ rättegångsbalken samt 1 och 2 §§ ordningsbotskungörelsen).

Enligt 3 § bötesverkställighetsförordningen (1979:197) är Rikspolisstyrelsen central uppbördsmyndighet. Förutom uppbörd av böter på grund av straffförelägganden och förelägganden av ordningsbot ansvarar myndigheten för uppbörd av böter som beslutats av allmän domstol och uppbörd av vite och sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet.

Den nuvarande regleringen av personuppgiftsbehandling

Grundläggande bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i personuppgiftslagen (1998:204). Om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen gäller de bestämmelserna i stället. Sådana avvikande bestämmelser finns i särskilda registerförfattningar vad gäller behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet inom åklagarväsendet, polisen, Tullverket och Kustbevakningen, se förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet, polisdatalagen (2010:361), lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och kustbevakningsdatalagen (2012:145). För närvarande pågår ett reformarbete med att ta fram en ny åklagardatalag respektive en ny tullbrottsdatalag.

I fråga om straffförelägganden och förelägganden av ordningsbot finns förordningen (1997:902) om register över straffförelägganden respektive förordningen (1997:903) om register över förelägganden av ordningsbot.

Enligt förordningen om register över straffförelägganden får det föras flera olika register över sådana förelägganden. För handläggning av ärenden om straffföreläggande får det finnas dels lokala register hos Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och Tullverket, dels ett centralt register hos Åklagarmyndigheten.

Enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot får i fråga om sådana förelägganden personuppgifter behandlas i ett register för hela landet. Registret får användas för handläggning av ärenden om förelägganden av ordningsbot hos såväl polisen som åklagarväsendet, Tullverket och Kustbevakningen.

I förordningen om register över straffförelägganden anges vidare att Rikspolisstyrelsen får föra register över uppbörd i ärenden om sådana förelägganden. Uppgifter om uppbörd får även enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot behandlas i register över ordningsbotsförelägganden. I fråga om uppbörd i ärenden om böter m.m. som utdömts av allmän domstol för Rikspolisstyrelsen ett uppbördsregister med stöd av personuppgiftslagen. Verksamheten med uppbörd hanteras alltså i tre skilda register och med stöd av tre olika regleringar.

Behovet av utredning

Förordningarna om register över straffförelägganden och register över förelägganden av ordningsbot trädde i kraft före personuppgiftslagen. Förordningsregleringarna och deras begreppsanvändning har inte anpassats efter den tekniska och legala utvecklingen. Det finns därför skäl att överväga ett modernare regelverk.

Det finns även andra skäl som talar för en översyn. Åklagardatautredningen har i betänkandet Åklagarväsendets brottsbekämpning Integritet – Effektivitet (SOU 2008:87) anfört att den anser att

arbetet i samband med straffförelägganden är sådant att det faller in under begreppet beivra brott – och därmed utgör brottsbekämpande verksamhet – samt att bestämmelserna i förordningen om register över straffförelägganden om detta arbete vad avser Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bör upphävas vid införandet av en ny åklagardatalag. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det finns skäl att nu överväga om motsvarande bedömning, att en särreglering inte behövs, bör göras vad gäller tullåklagares behandling av personuppgifter i samband med straffförelägganden. När det gäller polisens register över förelägganden av ordningsbot respektive uppbörd i ärenden om straffförelägganden anfördes i förarbetena till polisdatalagen att registren huvudsakligen utgör ett stöd för polisen vid verkställighet av påföljderna till följd av föreläggande av ordningsbot och straffföreläggande. Registren ansågs primärt ha ett annat ändamål än brottsbekämpning och bedömdes falla utanför den nya lagens tillämpningsområde (prop. 2009/10:85 s. 76 f.). Skillnaden i bedömning kan ha sin grund bl.a. i att ärendehandläggningen och uppbörden av böter efter föreläggande av ordningsbot sker i samma register. Det bör dock övervägas om det finns skäl att även fortsättningsvis särreglera den behandling av personuppgifter som sker vad gäller ordningsbot och om i så fall ärendehandläggningen och uppbörden bör regleras i samma författning.

Vidare bör regelverket avseende personuppgiftsbehandling vid uppbörd av böter ses över. Till skillnad mot vad som gäller behandling av personuppgifter vid uppbörd av böter i form av straffföreläggande och ordningsbot, saknas – som redan nämnts – en särskild reglering för motsvarande behandling vad gäller uppbörd av böter som har beslutats av allmän domstol. Det finns även i detta avseende skäl att se över den nuvarande ordningen.

En utredare bör få i uppdrag att biträda departementet med att överväga hur regelverket i nämnda avseenden bör vara utformat.

Uppdraget

Uppdraget ska ta sin utgångspunkt i den personuppgiftsbehandling som i dag sker dels enligt förordningen om register över förelägganden av ordningsbot, dels enligt förordningen om register över strafförelägganden vid uppbörd och vad gäller Tullverkets behandling enligt förordningen, dels vid uppbörd av böter, vite och särskild rättsverkan av brott som beslutats av allmän domstol.

Utredaren ska överväga om tullåklagare, på samma sätt som föreslagits för åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, bör behandla personuppgifter i samband med strafförelägganden med stöd av den registerförfattning som styr myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Vidare ska utredaren se över regelverket vad gäller behandlingen av personuppgifter vid ärendehandläggning respektive uppbörd av böter vid ordningsbot, vid uppbörd av strafförelägganden samt vid uppbörd av böter m.m. som beslutats av allmän domstol. Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga.

Var och en har gentemot det allmänna ett grundlagstadgat skydd mot sådant intrång som är betydande och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd får begränsas enbart genom lag (2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen). Utredaren ska, med beaktande av grundlagsregleringen, särskilt överväga om det finns anledning att, och i så fall i vilken utsträckning, bestämmelser bör anges i lag.

Utredaren ska dessutom överväga behovet av särskilda sekretessbestämmelser till skydd för de uppgifter som behandlas i samband med strafförelägganden, förelägganden av ordningsbot och uppbörd av böter m.m. samt lämna förslag till nödvändiga författningsändringar även i denna del.

Det står utredaren fritt att ta upp och belysa även andra frågor inom ramen för uppdraget.

Utredaren ska analysera och redovisa förslagets verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser. Om kostnader bedöms uppkomma ska ett finansieringsförslag lämnas.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och med Datainspektionen. Utredaren ska även samråda med Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (Ju 2012:16) samt hålla sig informerad om dels arbetet med att digitalisera brottmålshanteringen (RIF-arbetet) och därmed sammanhängande författningsarbete, dels pågående reformarbete vad gäller en ny åklagardatalag och en ny tullbrottsdatalag.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 januari 2015.