



Datum

2018-08-31

Diariennr (åberopas)

A255.042/2018

Saknr

000

Er referens

Ju2018/02809/L7

Polismyndigheten
Rättsavdelningen

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L7@regeringskansliet.se

Anpassning av lagen om passagerarregister till EU:s dataskyddsreform (Ds 2018:12)

Inledningsvis kan konstateras att de ändringar som föreslås i betänkandet framstår som ändamålsenliga utifrån ansatsen att endast göra de Anpassningar som är nödvändiga med anledning av EU:s dataskyddsreform (s. 19).

Polismyndigheten har nyligen inrättat passagerarregistret och därmed precis börjat tillämpa lagstiftningen knuten till registret. Polismyndigheten har därvid identifierat behov av ett flertal förändringar för att tillämpningen ska fungera också i praktiken. I det följande lämnas därför först Polismyndighetens kommentarer på betänkandet och de föreslagna ändringarna. Därefter redovisas Polismyndighetens övriga synpunkter och ändringsförslag.

Elektroniskt utlämnande på annat sätt än genom direktåtkomst

Polismyndigheten välkomnar förslaget till bestämmelse som möjliggör ett elektroniskt utlämnande av uppgifter ur passagerarregistret och ställer sig bakom de skäl som framförs för en sådan ordning (s. 42f.). Polismyndigheten noterar därtill att detta ligger helt i linje med regeringens digitaliseringsstrategi (se avsnittet *Förenkling genom digitalisering*). Sekretessbestämmelsen i 32 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, bör dock ses över språkligt till följd av möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Bestämmelsen är skriven ur ett mer analogt perspektiv och stadgar att sekretess gäller bl.a. för ”uttag” ur registret. I lagkommentaren sägs att uppgifterna kan skyddas oavsett om de finns i själva registret eller i en underlagshandling eller ett utdrag.¹

Tullverkets direktåtkomst till personuppgifter i passagerarregistret

I betänkandet anförts att Tullverkets uppfattning är att verket behöver få direktåtkomst till passagerarregistret för att verkets personal som placeras vid enheten för passagerarinformation ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och

¹ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (Zeteo, version 1 april 2018), kommentaren till 32 kap. 7 §. Se även prop. 2005/06:129 s. 80.

ha förmåga att samverka med övriga myndigheter som är placerade på enheten (s. 39).

Som framgår i förarbetena till lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen ska tjänstemän som har sin grundanställning vid en annan behörig myndighet än Polismyndigheten och avdelats för att utföra arbete vid enheten för passagerarinformation anses delta i Polismyndighetens verksamhet i den mening som avses i bl.a. 2 kap. 1 § OSL.² Som PNR-utredningen konstaterar innebär detta att en anställd från t.ex. Tullverket som tjänstgör vid enheten för passagerarinformation och slår i polisiära informationssamlingar, i detta fall passagerarregistret, gör detta på grundval av den behörighet Polismyndigheten eventuellt gett tjänstemannen inom ramen för den lagstiftning som reglerar Polismyndighetens verksamhet.³ Direktåtkomst för att utföra arbetsuppgifter vid enheten för passagerarinformation enligt lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen behövs således inte. Däremot finns andra goda skäl till varför Tullverket bör medges direktåtkomst till passagerarregistret. Som Polismyndigheten framfört i redovisningen av regeringsuppdraget *Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns (Ju 2018/01291/L4)* är ett sätt att stärka Tullverkets möjligheter att bidra till att identifiera och ingripa mot internationella stödligor att ge verket åtkomst till API-uppgifter genom direktåtkomst.

Begreppet gallring

Som regeringen föreslagit bör den arkivrättsliga och dataskyddsrättsliga terminologin renodlas och begreppet gallring förbehållas arkivrättslig lagstiftning.⁴ Som Polismyndigheten påpekat vid ett flertal tillfällen i sina remissvar kopplade till den europeiska dataskyddsreformen bör lagstiftningen vara konsekvent i användandet av begreppet gallring eftersom risken för feltolkningar annars ökar mot bakgrund av de gjorda förarbetsuttalandena. Bestämmelsen i 9 § i lagförslaget bör därför ändras till längsta tid för bevarande eller liknande.⁵

Dubbla regelverk

Om uppgifter i passagerarregistret behövs för både migrationskontrollerande och brottsbekämpande ändamål ska det betraktas som två olika personuppgiftsbehandlingsområden som måste ha stöd i dataskyddsförordningens och brottsdatalogens regelverk som i dessa fall ska tillämpas parallellt (s. 22).

Polismyndigheten har i flera olika sammanhang kritiserat bedömningen av att gränskontrollerande verksamhet inte anses falla under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Som Polismyndigheten framhållit i avsnitt 5 i redovisningen av det tidigare nämnda regeringsuppdraget utgör gränskontrollerande verksamhet en integrerad del i myndighetens övergripande uppdrag att upp-

² Se prop. 2017/18:234 s. 146.

³ Se SOU 2017:57 s. 181.

⁴ Se prop. 2017/18:232 s. 163.

⁵ Se 2 kap. 17 § brottsdatalogen (2018:1177). Jfr 3 kap. 9 § lagen om flygpassageuppgifter i brottsbekämpningen.

rätthålla allmän ordning och säkerhet samt bekämpa brott. Av beaktandesats 6 i EU:s gränskodex⁶ framgår att gränskontroll är av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll. Där stadgas vidare att gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.

För svenska medborgare och medborgare i Schengenstater är gränskontrollens huvudsakliga syfte brottsbekämpning och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, eftersom dessa personer åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten. Vid inresa är idag samtliga personer som huvudregel underkastade kontroll mot relevanta databaser.⁷

Sammanfattningsvis menar Polismyndigheten därför att myndighetens gränskontrollerande verksamhet bör omfattas av dataskyddsdirektivet och brottsdatalagens tillämpningsområde. Med ett sådant förhållningssätt undviks onödiga och svåra gränsdragningsfrågor såväl i praktiken som i rättstillämpningen.

Registrering av passageraruppgifter

De passageraruppgifter som transportörerna skickar till Polismyndigheten utgör inkomna allmänna handlingar hos myndigheten. Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § OSL ska sådana handlingar registreras så snart det kan ske om det inte finns något särskilt undantag från registreringskyldigheten. Av 5 kap. 3 § OSL framgår att om det finns särskilda skäl får regeringen meddela föreskrifter om att handlingar av ett visst slag som finns i betydande omfattning hos en myndighet inte behöver registreras. I lagkommentaren anförs att ett av skälen till denna undantagsregel är att registreringskyldigheten i vissa fall kan komma att bli utomordentligt betungande för en del myndigheter.⁸

Som framgår av 2 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) är såväl uppgifter som har överförts från lufttrafikföretag enligt lagen om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen som handlingar som utgör underlag för belastningsregistret, misstankeregistret, register enligt 4 kap. polisdatalagen (2010:361) eller på motsvarande sätt strukturerade uppgiftssamlingar som avser brottslig verksamhet och som förs med stöd av polisdatalagen undantagna från registreringskyldigheten. För passageraruppgifter i passagerarregistret finns dock inget tillämpligt undantag.

Det är redan idag fråga om ett mycket stort antal uppgifter som kommer att öka i takt med att Polismyndigheten etablerar full drift av registret. Lägg till detta den stadigt ökande flygtrafiken och passageraruppgifternas ökade bety-

⁶ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

⁷ Se artikel 8 i gränskodexen och artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid yttre gräns.

⁸ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [1 april 2018, Zeteo], kommentaren till 5 kap. 3 §.

delse till följd av genomförandet av lagen om passageraruppgifter i brottsbekämpningen och det är uppenbart ett undantag från registreringskyldigheten behövs. I sammanhanget ska särskilt understrykas att de API-uppgifter som utgör passageraruppgifterna i passagerarregistret är en delmängd av de PNR-uppgifter som rapporteras enligt lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen (se punkten 18 i bilagan till lagen) och där är undantagna från registreringskyldighet. Därtill kommer uppgifterna i passagerarregistret inte bevaras i passagerarregistret längre än 24 timmar annat än undantagsvis. Dessutom skyddas delar av uppgifterna av absolut sekretess enligt 32 kap. 7 § OSL. Behovet av och rätten till insyn måste sammantaget därför ses som mycket begränsat.

Sekretess och registerkontroll på begäran av enskild

I förhållande till passagerarregistret blir tillämpningen av reglerna om registerkontroll på begäran av enskild synnerligen betungande och administrativt krävande för Polismyndigheten på ett sätt som inte står i rimlig proportion till den enskildes berättigade intresse av att få veta vilka uppgifter om denne som myndigheten behandlar.

I de fall uppgifter i passagerarregistret behövs för att verkställa en personkontroll kommer de att exporteras ur passagerarregistret och behandlas inom den verksamhetsgren hos berörd myndighet som behöver dem. Uppgifterna gallras således ur passagerarregistret och behandlas därefter hos respektive myndighet enligt det regelverk som styr den personuppgiftsbehandling för vilken passageraruppgifterna behövs.⁹ Polismyndighetens behandling av uppgifter om en enskild i passagerarregistret kommer således inte annat än undantagsvis pågå mycket mer än ett dygn.

Vid registerkontroll ska sökanden få del av uppgifter som behandlas vid tiden för utlämnandet.¹⁰ Huruvida Polismyndigheten behandlar uppgifter om en enskild i passagerarregistret kommer således vara högst slumpartat utifrån vid vilket tillfälle registerkontrollen genomförs. Därtill kommer den behandling som omfattas av ett sådant svar i de flesta fall ha upphört redan innan den enskilde ens tagit del av svaret.

Därutöver ska framhållas att vissa passageraruppgifter omfattas av sekretess enligt 32 kap. 7 § OSL varvid enskildas rätt till information inte gäller.¹¹ Sekretessen är absolut för uppgifter i passagerarregistret som avser enskildas namn, födelsedatum och nummer på resehandlingen (jfr punkterna 1, 3 och 4 i 5 § lagen om passagerarregister). Sekretess gäller därutöver för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det man tänkt sig är framförallt uppgifter om det totala antalet passagerare vid transporten (punkten 8), då denna uppgift kan vara av intresse för flygbolag i syfte att kartlägga beläggningen hos konkurren-

⁹ Jfr prop. 2005/06:129 s. 48.

¹⁰ Se prop. 2017/18:232 s. 230ff.

¹¹ Se 5 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och 4 kap. 4 § brottsdatalagen.

ter. Motsatsvis innebär detta att bl.a. uppgift om passagerares medborgarskap (punkten 2) inte omfattas av sekretess enligt 32 kap. 7 § OSL.

Uppgiften om medborgarskap är en uppgift om en identifierad fysisk person som är i livet, dvs. en personuppgift.

Ovanstående innebär sammantaget att Polismyndigheten måste ta emot och administrera en begäran om registerkontroll och hantera den utifrån två parallella regelverk. Om Polismyndigheten av en händelse behandlar passageraruppgifter om den enskilde i kontrollögonblicket är det enda svar Polismyndigheten kan ge att myndigheten behandlar en uppgift om den enskildes medborgarskap, eftersom övriga uppgifter om den enskilde omfattas av absolut sekretess. Denna hantering framstår som mindre ändamålsenlig, särskilt i ljuset av att uppgiften inte annat än undantagsvis kommer att behandlas i passagerarregistret i mer än 24 timmar. I de fall uppgiften behövs för personkontroll kommer Polismyndighetens fortsatta behandling av uppgifterna att omfattas av ett svar på en begäran om registerkontroll rörande den behandling som sker där, i den utsträckning lagstiftningen medger det. Under alla förhållanden bör sekretessbestämmelsen ändras så att även uppgift om medborgarskap i passagerarregistret omfattas av sekretess.

Innehållet i passagerarregistret

I 9 kap. 3 a § utlänningslagen (2005:716) och 5 § lagen om passagerarregister regleras vilka uppgifter transportörer på begäran ska överföra till Polismyndigheten respektive vilka uppgifter som får behandlas i passagerarregistret. De uppgifter som räknas upp i dessa bestämmelser är desamma som anges i artikel 3.2 i det s.k. API-direktivet¹².

Som framgår av beaktandesats 8 ska direktivet inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa ytterligare skyldigheter för bl.a. lufttrafikföretag, inklusive information eller uppgifter om returbiljetter, oavsett om de omfattas av det här direktivet eller inte. En förutsättning för detta är att det inte påverkar tillämpningen av 1995 års dataskyddsdirektiv, vilket numera får förstås som en hänvisning till dataskyddsförordningen. Sammanfattningsvis har medlemsstaterna alltså möjlighet att ålägga transportörerna ytterligare uppgifter än de som uttryckligen räknas upp i API-direktivet under förutsättning att det är förenligt med grundläggande dataskyddsregler.

De passagerarmanifest med API-uppgifter som transportörerna skickar till Polismyndigheten innehåller idag även andra API-uppgifter än de som får behandlas i passagerarregistret. Framförallt uppgiften om kön är en oerhört värdefull indikator i samband med den selektering som sker i samband med personkontroller. Vissa personers namn är sådana att det inte går att sluta sig till om personen är en man eller kvinna. Att veta en persons könstillhörighet är många gånger en ytterst viktig uppgift t.ex. i de fall en person ska mötas upp redan i gaten eller när gärningsmän och offer för människosmuggling ska

¹² Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

identifieras. Om uppgift om kön, som i sammanhanget får ses som en relativt harmlös uppgift, fick behandlas i passagerarregistret skulle Polismyndigheten således kunna öka träffsäkerheten och effektiviteten i personkontrollerna. Polismyndigheten förordar därför att uppräknningen av vilka uppgifter som får begäras in och behandlas i passagerarregistret ses över och utvidgas med i vart fall uppgiften om kön. I sammanhanget kan nämnas att inom ramen för PNR-lagstiftningen ska alla API-uppgifter som samlats in överföras till enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten.¹³

Detta remissvar har beslutats av juristen Tony Back efter föredragning av juristen Eric Åmell.

POLISMYNDIGHETEN

På avdelningschefens vägnar



Tony Back



Eric Åmell

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli

¹³ Se bilagan till lagen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.