

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-23

Närvarande: f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson, regeringsrådet Stefan Ersson och justitierådet Lars Dahllöf.

Överföring av passageraruppgifter, m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 2 februari 2006 (Utrikesdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om passagerarregister,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (2005:839) om ändring i lagen (2005:699) om ändring i sekretesslagen (1980:100),
4. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
5. lag om ändring i polisdatalagen (1998:622),
6. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Henrik Hedberg och hovrättsassessorn Karin Erlandsson, biträdd av departementssekreteraren Inger Högberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

De remitterade förslagen syftar till ett genomförande av EG-direktiven om offer för människohandel, om överföring av passageraruppgifter samt om uppehållstillstånd för studier.

Genomförande sker genom en ny lag om passagerarregister samt genom ändringar i bl.a. sekretesslagen och i utlänningslagen.

Förslaget till lag om passagerarregister

3, 4, 6, 8 och 9 §§

Av den föreslagna 3 § framgår att med "personkontroll" avses kontroll av personer vid inresa i Sverige.

Vidare föreslås i 4 § att det i 2 § avsedda passagerarregistret skall föras för att underlätta verkställandet av personkontroll vid Sveriges gräns mot stater som inte tillhör Europeiska unionen och inte heller har träffat avtal om samarbete enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna i syfte att bekämpa "olaglig invandring och terrorism."

Omfattningen av personkontrollen behandlas inte närmare i författningskommentaren. Av 4 § kan emellertid den slutsatsen dras att ändamålet med en sådan kontroll enligt lagen om passagerarregister är att hindra olaglig invandring och terrorism. Frågan är dock om den personkontroll som avses i 3 § och görs vid landets gräns är begränsad till dessa båda syften eller om den är mera omfattande (jfr t.ex. artikel 6 i Schengenkonventionen av den 14 juni 1985). Svaret på denna fråga är av betydelse bl.a. för att man skall kunna avgöra om ändamålet i 4 § med det föreslagna passagerarregistret för personkontroll är mera begränsad än den personkontroll som avses i 3 §. Vidare är innebörden av personkontroll enligt den nu föreslagna lagen av betydelse för tillämpningen av 6 § (utlämnande av passageraruppgifter) och 7 § (direktåtkomst till passageraruppgifter), eftersom en hänvisning sker i de båda nämnda paragraferna till 4 §. Dessutom föreslås i 9 § andra stycket att om uppgifterna i passage-

rarregistret behövs för att en polismyndighet skall kunna utföra sina "lagstadgade uppgifter", så får uppgifterna i registret stå kvar till dess att polismyndighetens uppgifter är slutförda. Av lagtextens ordalydelse kan man få intrycket att all lagreglerad polisverksamhet ryms i begreppet. Det framgår emellertid av författningskommentaren (s. 127) att med uttrycket avses endast polisens verksamhet avseende personkontroll vid gränsen.

Lagrådet förordar mot bakgrund av det anförda att innebörden av personkontroll i den föreslagna lagen och förhållandet mellan 3 och 4 §§ klargörs samt att 9 § kompletteras med en hänvisning till 4 §.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

9 kap. 31 §

I den föreslagna paragrafen föreskrivs bl.a. att sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen om passagerarregister för uppgift om enskilds namn och födelsedatum.

Passagerarregistret skall föras av Rikspolisstyrelsen och innehålla personuppgifter som inkommit från transportör i enlighet med 9 kap. 3 a § utlänningslagen. Polismyndigheterna och Tullverket skall ha tillgång till uppgifterna.

Bestämmelserna om förundersökningssekretess i 5 kap. 1 § sekretesslagen och om utlänningssekretess i 7 kap. 14 § samma lag kommer att omfatta vissa av uppgifterna i passagerarregistret. Sekretessbestämmelserna är emellertid inte heltäckande. För att stärka sekretesskyddet så att detta omfattar uppgifter också om svenska

medborgares personliga förhållanden föreslås nu att sekretess skall gälla för uppgift om enskilds namn och födelsedatum.

Enligt den föreslagna lydelsen av 9 kap. 3 a § utlänningslagen skall transportören översända uppgifter om de ankommande passagerarna, bl.a. nummer på och typ av resehandling som används.

Frågan är då om det med ledning av t.ex. passnummer eller nummer på identitetskort går att utröna en passagerares namn och födelsedatum. Är detta möjligt riskerar det avsedda skyddet för enskildas personliga förhållanden att bli illusoriskt.

Vid den fortsatta beredningen bör saken undersökas och den föreslagna paragrafen vid behov ändras så att sekretesskyddet kommer att omfatta även uppgift om nummer på resehandling.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

9 kap.

3 a och 3 d §§

Enligt 3 a § föreslås att en transportör, som luftvägen skall transportera passagerare till Sverige direkt från en stat som inte tillhör den Europeiska unionen och inte heller har slutit avtal enligt Schengenkonventionen med konventionsstaterna, skall på begäran av en polismyndighet överföra de uppgifter som nämns i paragrafen om de ankommande passagerarna ”i samband med att incheckningen avslutas.”

Vidare föreslås i 3 d § att en transportör som har överfört uppgifter enligt 3 a § skall inom 24 timmar efter det att transportmedlet anlänt

till gränsövergångsstället "radera" de insamlade och överförda uppgifterna.

Vad som avses med begreppet "transportör" framgår inte av lagtexten eller författningskommentaren. Däremot finns det en definition av begreppet i det direktiv som ligger till grund för ifrågavarande lagrådsremiss (jfr artikel 2 i direktiv 2004/82/EG om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare). Samtidigt förekommer ordet transportör redan i den nya utlänningslagen (jfr t.ex. 12 kap. 5 §, SFS 2005:716). Enligt Lagrådets mening kan innebörden av ordet "transportör" i föreslagna 3 a § knappast vara densamma som den som kan utläsas av 12 kap 5 §. Lagrådet förordar därför att det under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet klargörs vad som avses med ordet transportör i det nu framlagda lagförslaget.

Lagrrådet anser vidare att uttrycket "i samband med att incheckningen avslutas" är alltför obestämt och därmed kan medföra tillämpningssvårigheter. Lagrådet förordar att passageraruppgifter skall överföras "så snart incheckningen avslutats".

Ytterligare en fråga är vad som avses med att transportören skall "radera" de insamlade och överförda uppgifterna. Innebär det att uppgifterna skall tas bort enbart från den sammanställning och det medium där de befann sig i samband med överföringen eller innebär uttrycket något mera. Någon närmare ledning står inte att finna i lagrådsremissen. Enligt Lagrådets mening behövs ett klargörande också i detta avseende.

Slutligen måste enligt Lagrådets mening under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet klargöras de rättsliga och praktiska förutsättningarna för att på luftfartens område genom bestämmelser i utlänningslagen på det sätt som föreslagits ålägga transportörer från

Sverige, andra EU-länder och från tredje land att vidta olika åtgärder i tredje land samt närmare beskrivas de möjligheter och begränsningar som finns när det gäller att utkräva ansvar i skilda fall där transportören underlåtit att följa vad som är föreskrivet (t.ex. brustit i uppgiftsskyldighet eller underlåtit att radera uppgifter inom viss tid).

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.