

Stockholm den 27 september 2017

R-2017/1121

Till Justitiedepartementet

Ju 2017/05570/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 juni 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen (SOU 2017:57).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker att förslagen i betänkandet läggs till grund för lagstiftning för att genomföra EU:s direktiv om användning av passageraravgiftssamlingar (PNR-avgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. Advokatsamfundet hänvisar även till de argument som anförts i EU-domstolens yttrande om avtal mellan EU och Kanada om överföring av passageraravgifter.¹

Allmänna synpunkter

Lagförslaget, jämte lagändringsförslagen i polislagen och andra författningar, är en följd av att Europaparlamentet och rådet antog direktivet 2016/681 den 27 april 2016. Lagförslaget innebär i korthet att Polismyndigheten och andra myndigheter (via Polismyndigheten) får utvidgade möjligheter att inhämta och ta del av personlig information om enskilda om deras kontakter med och nyttjande av lufttrafikföretag. Advokatsamfundet har särskilt bedömt lagförslagets påverkan av den enskildes rätt till integritet och privatliv samt huruvida konstaterade överträdelser av dessa rättigheter kan anses stå i proportion till samhällets intresse av att förebygga och beivra brott.

¹ Se Europeiska unionens domstols yttrande den 26 juli 2017 (yttrande 1/15, stora avdelningen) där domstolen förklarade att det planerade avtalet mellan Europeiska unionen och Kanada om överföring av passageraravgifter inte får ingås i dess nuvarande form.

Advokatsamfundet konstaterar inledningsvis att det pågår flera olika lagstiftningsinitiativ på området behandling av personuppgifter, särskilt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (fortsättningsvis kallad GDPR) och de med anledning därav föreslagna kompletterande bestämmelserna i förslaget till Dataskyddslag (se SOU 2017:39). Därutöver kan nämnas förslaget till Brottssdatalag, som ska gälla specifikt för behandling av personuppgifter inom brottsbekämpningen och den nationella säkerheten, vilket ska implementera Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (se SOU 2017:29). Därutöver föreligger ett antal andra förslag om särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter.²

Gemensamt för de olika lagförslagen är att de ska utgöra en avvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och intresset av ett fritt flöde av personuppgifter för de olika ändamål som ligger bakom behandlingen av personuppgifterna. Advokatsamfundet är medvetet om svårigheten att ange och definiera vad som ska förstås med och ingå i begreppet personlig integritet och att detta medför särskilda svårigheter vid en sådan avvägning. Samtidigt anser Advokatsamfundet att dessa lagförslag allmänt eftersträvar att möjliggöra för olika myndigheter och andra organisationer att i så stor utsträckning som möjligt få behandla personuppgifter i de olika verksamheterna och att den personliga integriteten i allt högre grad därmed sätts på undantag. När de olika regelverken blir allt fler blir det också svårare att ha en överblick över vilka konsekvenser detta får för den personliga integriteten och de registrerade får allt svårare att kunna bedöma hur deras personuppgifter behandlas. Detta är enligt Advokatsamfundet en oroväckande utveckling som ger anledning att i det nu aktuella lagstiftningsärendet framhålla vikten av upprätthållandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Synpunkter

EU-domstolens yttrande

Advokatsamfundet konstaterar att EU-domstolen i ett yttrande den 26 juli 2017 (dvs. efter det att det nu remitterade betänkandet överlämnades till regeringen) har yttrat sig över det avtal som förhandlats fram mellan EU och Kanada om överföring och behandling av

² Se beträffande dessa lagstiftningsinitiativ Advokatsamfundets remissyttrande den 10 juli 2017 över betänkandet Brottssdatalag (SOU 2017:29), remissyttrande den 7 september 2017 över betänkandet Ny dataskyddslag – Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39), remissyttrande den 14 september 2017 över promemorian EU:s dataskyddsförordning: Anpassade regler om personuppgiftsbehandling inom skatt, tull och exekution, samt remissyttrande den 18 september 2017 över den kompletterande promemorian till betänkandet Ny dataskyddslag, kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (SOU 2017:39). Advokatsamfundet hänvisar till i dessa yttranden framförda synpunkter även avseende nu aktuell remiss.

passageraruppgifter (PNR-avtalet). EU-domstolens yttrande omfattar därmed samma typ av uppgifter som omfattas av det direktiv som ligger till grund för betänkandets förslag (dir. 2016/681).

Det är första gången som EU-domstolen prövat ett planerat internationellt avtals förenlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolen konstaterar i sitt yttrande att det i princip i och för sig är tillåtet att systematiskt lagra och använda passageraruppgifter, men att avtalet i ett flertal avseenden inte motsvarar det krav som följer av de grundläggande rättigheter som följer av EU-stadgan. EU-domstolen ansåg i yttrandet att överföringen av PNR-uppgifter mellan unionen och Kanada samt det planerade avtalets regler avseende lagring, användning och eventuell senare överföring av uppgifterna till kanadensiska, europeiska eller utländska myndigheter, utgör ett ingrepp i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet. På samma sätt ansågs det planerade avtalet medföra ett ingrepp i den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter. EU-domstolen ansåg därför att det planerade avtalet mellan EU och Kanada inte får ingås i dess nuvarande form.

Advokatsamfundet anser att samma överväganden och slutsatser som EU-domstolen har gjort i sitt yttrande, kan anläggas på betänkandets förslag om att genomföra PNR-direktivet. Advokatsamfundet anser därför att förslagen inte kan läggas till grund för lagstiftning i dess nuvarande form.

Advokatsamfundet anser att en förutsättning för att direktivet ska kunna genomföras i svensk rätt är att de rättssäkerhetsgarantier som EU-domstolen pekat på i sitt yttrande uppfylls, nämligen att det på ett tydligare och mer precist sätt måste anges vilka PNR-uppgifter som ska överföras, det måste tydliggöras och regleras att de modeller och kriterier som används i samband med den automatiska behandlingen av PNR-uppgifterna kommer att vara specifika, tillförlitliga och icke-diskriminerande, det måste förtydligas och regleras att de databaser som används kommer att vara begränsade till de databaser som EU:s medlemsländer använder inom ramen för bekämpningen av terrorism och allvarlig gränsöverskridande brottslighet, det måste regleras att PNR-uppgifter endast får överföras till statliga myndigheter i ett icke EU-land om det finns ett avtal mellan unionen och det berörda tredjelandet som är likvärdigt med de skydd och rättigheter för den enskilde som framgår av direktivet, det måste regleras att flygpassagerare har en rätt att bli individuellt informerade för det fall deras PNR-uppgifter används, samt att det måste garanteras att tillsynen av de regler om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av PNR-uppgifter kommer att utövas av en oberoende tillsynsmyndighet.

Övriga synpunkter

Advokatsamfundet vill framhålla att det förhållandet att de aktuella lagförslagen i huvudsak överensstämmer med direktivet (2016/681) inte per automatik innebär att de skyddsmekanismer som föreslås ger ett adekvat och proportionellt integritetsskydd för den enskilde. Det förhållandet att den enskilde genom att kontakta lufttrafikföretaget via nätet eller gör en bokning på annat sätt, därmed anses ha accepterat att information om honom

eller henne samlas in och nyttjas av lufttrafikföretaget, är inte förenligt med GDPR. Ett sådant slags konkludent samtycke stämmer inte överens med vad som kommer att krävas enligt GDPR för att ett samtycke ska anses vara giltigt.³ Att GDPR ställer krav på samtyckets kvalitet syftar till att skydda den personliga integriteten och borde därför ha en motsvarighet i dessa sammanhang. Advokatsamfundet anser därför att de föreslagna bestämmelserna är otillräckliga vad gäller kravet på information till den registrerade och att dennes samtycke med bestämmelsernas utformning inte kan anses lämnas efter att ha fått tillräcklig information om behandlingen, såsom vad personuppgifterna ska användas till, det bakomliggande ändamålet, hur uppgifterna kommer att behandlas eller hur den registrerade kan gå till väga för att få upplysningar eller korrigera eventuella felaktigheter (se även vad som ovan anförts under rubriken *EU-domstolens yttrande* och samfundets uppfattning om vad som måste krävas av svensk lagstiftning för att lagring och behandling av PNR-uppgifter ska anses förenlig med grundläggande fri- och rättigheter).

Informationen som lufttrafikföretaget samlar in är personlig och omfattande, vilket dock inte i och för sig utesluter att den är nödvändig för att den beställda tjänsten ska kunna levereras. Dock används denna information även för t.ex. riktad marknadsföring i lufttrafikföretagets intresse. Av villkoren för nyttjande av ett lufttrafikföretags hemsida eller köp av tjänst, framgår att informationen vidarebefordras till andra lufttrafikföretag, resebyråer, stater och rättsvärdande myndigheter både inom och utanför EU/EES, kontokortsföretag, tull m.fl. Att så är fallet måste också tydligt framgå av informationen till den registrerade innan denne kan göra ett egentligt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas även på detta sätt och för dessa ändamål. Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att de föreslagna bestämmelserna även i detta hänseende är otillräckliga.

Av särskilt intresse är att lufttrafikföretag redan i dag lämnar reseinformation till den amerikanska staten enligt PNR om resplanen berör amerikanskt territorium (se t.ex. SAS:s villkor ”*Privacy policy*” och ”*Usage of cookies*”). Även om detta är ett krav för att den registrerade ska få företa sin resa, måste det ändå framgå av informationen att dennes personuppgifter kommer att behandlas på detta sätt och för de aktuella ändamålen. Att sådan information lämnas sedan tidigare är enligt Advokatsamfundet inget godtagbart skäl för att det inte fortsättningsvis ska krävas att den registrerade informeras om dessa förhållanden i enlighet med de krav på informationen och dess tydlighet som kommer att gälla enligt GDPR.⁴

Advokatsamfundet har i och för sig ingen erinran mot de syften och ändamål som ligger bakom de föreslagna bestämmelserna.⁵ Advokatsamfundet anser dock att lagförslaget inte ställer tillräckliga krav på tydlig information till de registrerade och att det heller inte kan laboreras med konkludent samtycke på det sätt som föreslås i betänkandets lagförslag. Även om de ändamål som enligt lagförslaget ska ligga till grund för behandlingen av

³ Jfr beaktandeskäl 32 och 42 samt artikel 4.11 och 7 GDPR.

⁴ Jfr artikel 12-14 GDPR.

⁵ Se t.ex. 1 kap. 1-2 §§ och 3 kap. 4-6 §§ förslaget till lag (2018:000) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

personuppgifterna i och för sig kan anses berättigade, måste det ställas höga krav på informationen, särskilt när det är fråga om så omfattande och detaljerade personuppgifter.

En särskild problematik i den behandling av personuppgifter som blir aktuell i de sammanhang som lagförslaget tar sikte på, är att de aktuella personuppgifterna kommer att överföras inte bara till land inom EU/EES, utan även till tredjeland. Möjligheterna att förutse och kontrollera hur eller för vilka ändamål personuppgifterna kommer att behandlas där, kommer att vara mycket begränsade. Det finns enligt Advokatsamfundet enligt förslaget inga tillräckliga garantier för att personuppgifterna inte kommer att användas för några andra ändamål än de som anges i lagförslaget eller som kan anses förenliga med de ändamål som anges i lagförslaget. Advokatsamfundet anser att lagförslaget inte i tillräcklig grad uppmärksammat denna problematik och det finns särskild anledning att vara observant på hur de aktuella personuppgifterna kommer att behandlas utomlands. Advokatsamfundet hänvisar även i detta avseende till EU-domstolens yttrande från den 26 juli 2017.

En ytterligare problematik som förtjänar att särskilt uppmärksammas är att när personuppgifterna behandlas för de ändamål som anges i lagförslaget, kan behandlingen omfattas av sekretess som gäller även mot den registrerade. Uppgifterna kan exempelvis komma att ingå i en underrättelseverksamhet eller förundersökning.⁶ Bristfälliga eller felaktiga uppgifter om den registrerade kan i sådana situationer medföra ingripande konsekvenser för denne. Eftersom den registrerade inte får reda på att dennes personuppgifter är föremål för en viss behandling och än mindre får insyn i vilka personuppgifter det är fråga om, kommer den registrerade inte heller att ha möjlighet att få uppgifterna korrigerade. Som exempel kan nämnas att den registrerade hindras från en utresa utan att det närmare anges vilken information som föranlett detta och där den registrerade sannolikt inte heller får någon kompensation för sina kostnader för den uteblivna resan. Detta ställer särskilt höga krav på att de personuppgiftsansvariga är mycket noggranna med att se till att de personuppgifter som behandlas är korrekta, aktuella och relevanta. Advokatsamfundet anser därför att lagförslaget inte i tillräcklig grad beaktat risken för att de registrerade på grund av felaktiga, ofullständiga eller missvisande uppgifter kan komma att drabbas av obefogade åtgärder eller olägenheter som de inte har någon reell möjlighet att värja sig emot. Det är viktigt att de föreslagna bestämmelserna möjliggör behandling av personuppgifter för att skydda luftfartstrafiken och resenärerna, men även att den registrerade får tillgång till effektiva rättsmedel och möjlighet till fullgod kompensation och upprättelse. I annat fall kan allmänhetens förtroende för lagstiftningen allvarligt komma att äventyras.

Med tanke på att lagförslaget innehåller bestämmelser som möjliggör en behandling av omfattande och detaljerade personuppgifter samtidigt som uppgifterna ska kunna överföras utomlands, där möjligheterna att förutse och kontrollera hur uppgifterna används är begränsade, är det enligt Advokatsamfundet mycket viktigt att ställa särskilda krav på säkerheten vid behandlingen av personuppgifterna. Detta gäller såväl tekniskt som

⁶ Se 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

organisatoriskt. Med beaktande av personuppgifternas art och omfattning och för vilka ändamål de ska behandlas, blir det särskilt angeläget att de informationstekniska system som används för behandlingen är försedda med åtminstone allmänt förekommande säkerhetsanordningar. Det bör krävas att systemen är krypterade och försedda med brandväggar eller annat skydd mot obehörigt intrång eller skadlig kod, samt att behörigheten att få tillgång till uppgifterna är begränsad så långt möjligt och att åtkomst eller åtgärder loggas och följs upp.

Sammantaget anser Advokatsamfundet det vara angeläget med en lagstiftning som är utformad på ett sätt som inte lämnar utrymme för någon godtycklig och skönsmässig behandling av personuppgifterna, eftersom detta kan leda till oproportionerliga integritetsintrång och långtgående konsekvenser för registrerade personer och i förlängningen till att allmänheten tappar förtroende för såväl lagstiftningen, rättstillämpningen och de rättsvårdande myndigheterna.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg