

Stockholm den 31 augusti 2021

R-2021/1256

Till Justitiedepartementet

Ju2020/04812

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 18 juni 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Effektivare inhämtning av utländska körkortsuppgifter för Polismyndigheten.

Bakgrund

Promemorian syftar till att genom vissa lagstiftningsåtgärder effektivisera Polismyndighetens arbete genom att myndigheten genom direktåtkomst ska få tillgång till körkortsuppgifter hos europeiska körkortsmyndigheter. Polismyndigheten har sedan tidigare direktåtkomst till fordons- och körkortsuppgifter via den tekniska plattform och kommunikationsnätverk som benämns EUCARIS (*European Car and Driving License Information System*). EUCARIS medger även automatiserat utbyte av fordons- och körkortsuppgifter inom ESS.¹ Däremot har Polismyndigheten enligt promemorian i nuläget inte direktåtkomst till körkortsuppgifter i det europeiska nätverket för informationsdelning för sådana uppgifter, RESPER (*RESeau PERmis de conduire*). Enligt promemorians förslag ska Polismyndigheten i fortsättningen även kunna få tillgång till sådana uppgifter genom direktåtkomst i RESPER.²

¹ Promemorian, s. 7 ff.

² Promemorian, s. 3 och 5.



Sammanfattning

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till om författningsförslagen påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv samt om inskränkningen av denna rätt som förslaget innebär står i rimlig proportion till samhällets och de berörda myndigheternas intresse av att kunna behandla personuppgifter för de aktuella ändamålen.

Advokatsamfundet anser att de ändamål och syften som ligger bakom promemorian i och för sig kan anses berättigade. Promemorians författningsförslag är utformat på ett sådant sätt och med ett sådant innehåll som motsvarar dessa ändamål och syften. Det finns dock vissa inslag i promemorian och vissa konsekvenser av författningsförslaget som enligt Advokatsamfundet behöver övervägas ytterligare, vilket gör att Advokatsamfundet i nuläget inte kan ställa sig bakom att promemorians förslag läggs till grund för lagstiftning.

Synpunkter

Allmänna synpunkter på förslaget

Advokatsamfundet instämmer i att Polismyndigheten har ett legitimt behov av att kunna ha tillgång till och behandla olika slags uppgifter för att effektivt kunna utföra sina uppgifter. Det finns därmed ingen principiell invändning mot att Polismyndigheten snabbt och enkelt ska kunna få tillgång till uppgifter ur de olika körkortsregistren, exempelvis när det gäller att fastställa om en person är behörig att framföra ett fordon eller för att fastställa en persons identitet. Promemorian handlar egentligen om en förändring i själva sättet för myndigheten att få tillgång till uppgifter i det specifika registret RESPER, där Polismyndigheten enligt förslaget fortsättningsvis ska kunna ha direktåtkomst till uppgifterna i registret. Samtidigt kan konstateras att Polismyndigheten redan sedan tidigare har direktåtkomst till uppgifter ur EUCARIS.

Advokatsamfundets invändningar mot promemorians förslag är i huvudsak följande. Direktåtkomst innebär att det inte sker någon sekretessprövning eller menbedömning från fall till fall innan Polismyndigheten får tillgång till uppgifterna. Det kommer därmed inte att kunna bedömas hur uppgifterna kommer att behandlas hos Polismyndigheten eller för vilka ändamål uppgifterna kommer att behandlas. Vissa uppgifter i de olika nationella körkortsregistren kan vara av särskilt känslig art, inte minst utifrån nationell säkerhet, där det kan vara olämpligt att andra medlemsländers



myndigheter okontrollerat kan få tillgång till sådana uppgifter. Frågan om direktåtkomst föranleder även informationssäkerhetsmässiga frågeställningar, inte minst utifrån vilka tekniska och administrativa lösningar som kommer att användas, hur det säkerställs att uppgifterna inte blir tillgängliga för någon obehörig, exempelvis om uppgifterna efter direktåtkomsten behandlas i system eller tjänster som gör dem tillgängliga i tredjeland. Advokatsamfundet anser att promemorians förslag inte i tillräcklig grad har uppmärksammat dessa frågor.

Advokatsamfundet vill även uppmärksamma en annan problematik i sammanhanget. En av EU:s grundläggande principer är att samma regler ska gälla för alla medlemsstater. Det kan därför rimligtvis inte vara så att vissa medlemsstaters polismyndigheter har direktåtkomst till registren medan andra inte har det. Om Polismyndigheten ska kunna ha direktåtkomst till andra medlemsländers fordons- och körkortsregister, torde polismyndigheterna i dessa länder på samma sätt kunna ha direktåtkomst både i EUCARIS och RESPER, följaktligen även till uppgifter i de svenska fordons- och körkortsregistren. Om Polismyndigheten tillåts ha direktåtkomst i RESPER innebär detta således att även övriga medlemsländers polismyndigheter kan motivera att de får en sådan tillgång till uppgifterna. Vid direktåtkomst till uppgifterna kommer de svenska registerförarna inte längre att ha någon kontroll vare sig över vilka uppgifter Polismyndigheten vid varje tillfälle hämtar ut eller vad myndigheten gör med uppgifterna. När det gäller utländska myndigheter inom EU är denna möjlighet att kontrollera vilka uppgifter som hämtas ur registren och hur de används ännu mer begränsad.

Direktåtkomst

Det finns, såsom konstateras i promemorians förslag, ingen legaldefinition av direktåtkomst, men frågeställningen har analyserats i ett flertal olika sammanhang. Advokatsamfundet instämmer i promemorians resonemang och analys av begreppet direktåtkomst och vad detta innebär.³

Advokatsamfundet instämmer även i promemorians bedömning att en författningsändring är nödvändig för att Polismyndigheten ska kunna få direktåtkomst

³ Se promemorian, s. 14 f. och jfr. även prop. 2004/05:164 s. 83, prop. 2011/12:45 s. 133, samt SOU 2018:63 s. 212 och 221.



till de aktuella uppgifterna och att en regel härom i så fall bör kunna införas i en ny bestämmelse i 4 kap. 23 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).⁴

Eftersom förslaget innebär att Polismyndigheten ska kunna ha direktåtkomst till uppgifterna kommer det fortsättningsvis inte att ske någon prövning från fall till fall när uppgifterna hämtas ut. Förslaget innebär att Polismyndigheten genom direktåtkomst ska kunna få tillgång till samtliga uppgifter som finns i RESPER. Därmed tas inte någon hänsyn till att olika uppgifter om olika fordon, körkort eller personer kan vara känsliga i olika grad. Enligt vägtrafikförordningen får Transportstyrelsen medge direktåtkomst till personuppgifter i vägtrafikregistret bara om det inte finns hinder mot att lämna ut uppgifterna enligt [offentlighets- och sekretesslagen \(2009:400\)](#) (OSL).⁵ Sådant hinder skulle exempelvis kunna föreligga om det är fråga om uppgifter om fordon, körkort eller personer som förekommer i verksamhet som angår Sveriges säkerhet och som omfattas av bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och som därigenom kan omfattas av särskilda sekretessbestämmelser till skydd för sådana slags uppgifter.⁶ Uppgifterna kan även omfattas av andra sekretessbestämmelser i OSL och där skyddsbehovet är särskilt stort. Förslaget innebär därmed att alla slags uppgifter i RESPER blir direkt tillgängliga genom direktåtkomst oavsett vilket slags sekretess som gäller, vilket Advokatsamfundet finner betänkligt.

Direktåtkomst medför således att det blir Polismyndigheten själv och inte den som för de aktuella registren som bestämmer uppgifternas art och omfattning, hur uppgifterna får behandlas, för vilka ändamål och syften uppgifterna behandlas och den tid under vilken behandlingen sker. Det kommer därmed inte längre att förekomma någon sekretessprövning eller menbedömning innan Polismyndigheten får tillgång till uppgifterna.⁷ De uppgifter som görs tillgängliga genom direktåtkomst kommer följaktligen att anses röjda för eller tillgängliga hos Polismyndigheten redan genom att de gjorts åtkomliga på detta sätt. Detta torde enligt Advokatsamfundets uppfattning föranleda att en preliminär prövning måste göras, så att endast sådana uppgifter finns tillgängliga för direktåtkomst som skulle ha lämnats ut efter en sekretessprövning och menbedömning enligt OSL. Övriga uppgifter, exempelvis sådana som har betydelse för

⁴ Promemorian, s. 17.

⁵ Se 4 kap. 14 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

⁶ Se 15 kap. 1-2 §§ OSL.

⁷ Promemorian, s. 7.



Sveriges säkerhet eller av andra skäl behöver särskilt skydd, skulle i så fall inte kunna bli föremål för någon direktåtkomst, utan Polismyndigheten skulle beträffande dessa uppgifter även fortsättningsvis få begära ett utlämnande och kunna få tillgång till dessa först efter en sekretessprövning och menbedömning.

Advokatsamfundet finner därför att promemorian inte tagit tillräcklig hänsyn till att vissa uppgifters sekretessbehov kan föranleda att en sekretessprövning och menbedömning bör ske innan Polismyndigheten får tillgång till uppgifterna.⁸ Det bör enligt Advokatsamfundet därför uttryckligen framgå att vissa slags uppgifter i registren ska vara undantagna från direktåtkomst. Advokatsamfundet anser därmed att promemorian inte i tillräcklig grad har beaktat den särskilda problematik som direktåtkomst till de olika registren kan medföra för den personliga integriteten eller behovet av skydd för de aktuella uppgifterna.

Kontroll av behandling av uppgifter efter direktåtkomst

Den Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har i en dom den 25 maj 2021⁹ delvis underkänt den svenska FRA-lagstiftningen.¹⁰ Ett tungt vägande skäl var att Europadomstolen fann att lagstiftningen medger att information i princip fritt kan användas som bytesvara med andra länder utan att det behöver säkerställas hur informationen används av sådana mottagarländer och att informationen skyddas där. Detta innebär att det inte sker någon avvägning mellan intresset att utbyta underrättelser och om detta är nödvändigt eller godtagbart i ett demokratiskt samhälle.¹¹

Advokatsamfundet finner att en motsvarande bedömning är relevant även beträffande promemorians förslag om Polismyndighetens direktåtkomst till uppgifter ur de aktuella registren. Inte heller i detta sammanhang finns det någon reell möjlighet för den som för registren att kontrollera hur uppgifterna kommer att behandlas eftersom Polismyndigheten själv kommer att kunna bestämma hur de uppgifter som åtkommit kommer att behandlas.¹² Advokatsamfundet anser därför att inte heller denna

⁸ Promemorian, s. 15 ff.

⁹ Domen gällde klagomål nummer 35252/08.

¹⁰ Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

¹¹ Se exempelvis s. 81, p. 318, s. 83 f., p. 326–330 i Europadomstolens dom den 25 maj 2021.

¹² Jfr. SOU 2018:63 s. 212 och 221.



problematik i tillräcklig grad har beaktats och att detta ytterligare talar för att vissa uppgifter borde kunna undantas från direktåtkomst.

Informationssäkerhetsfrågor

Mot bakgrund av tidigare erfarenheter av hantering av körkorts- och fordonsregister, särskilt Transportstyrelsens uppmärksammade upphandling av IT-drift, borde promemorian ha ägnat informationssäkerhetsfrågorna ett större intresse.¹³ Informationssäkerheten är knappt ens omnämnd i förslaget, vilket föranleder Advokatsamfundet att känna stark oro. Transportstyrelsens utkontraktering av driften av körkorts- och fordonsregistren skedde till leverantörer både inom och utanför EU, utan att tillräcklig hänsyn tagits till säkerhetsskyddslagstiftningen, sekretessbestämmelserna i OSL eller bestämmelserna om behandling av personuppgifter.¹⁴ Det finns i förslaget inget resonemang kring behovet av risk-och sårbarhetsanalys innan direktåtkomst medges till de aktuella registren och uppgifterna. Därtill saknas resonemang kring tekniska säkerhetslösningar i de system som ska användas för direktåtkomsten eller hos den mottagande myndigheten. Inte heller finns något resonemang kring behörighetsbegränsningar eller kontroll av behörighet hos sådan personal som ska kunna ha tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst. Därutöver finns inget resonemang kring vilka slags lösningar som bör införas för att upptäcka, åtgärda och följa upp olika slags incidenter. Att mot en sådan bakgrund urskillningslöst medge direktåtkomst till alla slags uppgifter i berörda register utgör enligt Advokatsamfundet inte exempel på god informationssäkerhet.

Övrigt

Advokatsamfundet har full förståelse för att Polismyndigheten snabbt och effektivt behöver kunna få tillgång till uppgifter ur fordons- och körkortsregister för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Men införandet av bestämmelser om sättet för och omfattningen av hur sådan tillgång ska ske måste som vanligt föregås av en proportionalitetsavvägning mellan nyttan av bestämmelserna och de integritetsintressen som finns bakom uppgifterna. Om allmänheten upplever att myndigheterna alltför lättvindigt kan få tillgång till mer eller mindre känsliga uppgifter och att olika sekretessbestämmelser tillämpas alltför generöst mot myndigheter som

¹³ Se exempelvis Ds 2018:6 – Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift.

¹⁴ Vid tiden för denna utkontraktering gällde fortfarande de numera upphävda bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och personuppgiftslagen (1998:204).



vill ha tillgång till uppgifterna, kan detta minska förtroendet för samhället och rättssystemet. Promemorians förslag kan därför visa sig bli kontraproduktivt och Advokatsamfundet efterlyser därför en djupare analys i dessa avseenden.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander