

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21

Närvarande: F.d. justitieråden Ella Nyström och Olle Stenman samt justitierådet Per Classon

Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

Enligt en lagrådsremiss den 1 mars 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen,
2. lag om ändring i polislagen (1984:387),
3. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
4. lag om ändring i polisdatalagen (2010:361),
5. lag om ändring i tullagen (2016:253),
6. lag om ändring i tullbrottsdatalagen (2017:447).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sandra Melin.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen lämnas lagförslag som genomför Europa-parlamentets och rådets direktiv 2016/681 om användning av passageraruppgiftssamlingar för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (PNR-direktivet). Direktivet genomförs huvudsakligen genom förslaget till lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om lufttrafikföretagens skyldigheter att överföra flygpasageraruppgifter (PNR-uppgifter) till enheten för passagerarinformation och om behandlingen av sådana uppgifter. Syftet med lagen är att tillgodose behovet av tillgång till PNR-uppgifter i brottsbekämpningen men även att skydda enskilda mot att deras personliga integritet kränks vid behandlingen av uppgifterna.

Förslaget till lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen

3 kap. 2 §

I paragrafen anges att "Enheten för passagerarinformation ska behandla PNR-information på en medlemsstats territorium". Den föreslagna lydelsen möjliggör alltså att enheten för passagerarinformation kan behandla PNR-information i en annan medlemsstat än Sverige.

Enligt remissen genomför paragrafen artikel 6.8 i PNR-direktivet. I artikeln föreskrivs att "Lagring, behandling och analys av PNR-uppgifter vid enheten för passagerarinformation ska uteslutande utföras på en eller flera säkra platser på en medlemsstats territorium". Av skäl 13 till direktivet framgår att denna enhet får ha olika avdelningar i en medlemsstat och att medlemsstater också gemensamt får inrätta en enhet för passagerarinformation.

Enligt Lagrådets mening måste det ifrågasättas om genomförandet är förenligt med vad som föreskrivs i artikeln genom att den föreslagna bestämmelsen tillåter att enheten för passagerarinformation – som enligt förslaget ska vara en del av Polismyndigheten i Sverige – behandlar PNR-information utanför Sverige. Stöd för en sådan tolkning kan enligt Lagrådets mening i vart fall inte utläsas av artikel 6.8 eller skäl 13. Ordalydelsen i artikeln ger snarare stöd för tolkningen att PNR-uppgifter ska behandlas i den medlemsstat där den aktuella enheten för passagerarinformation är belägen men att enhetens behandling inte behöver vara organisatoriskt samlad till ett verksamhetsställe i medlemsstaten. Lagrådet förordar därför att detta ska framgå av paragrafen som då kan formuleras på följande sätt.

Enheten för passagerarinformation ska behandla PNR-informationen i Sverige.

3 kap. 13 §

Paragrafen reglerar dataskyddsombudets uppgifter. Utöver de uppgifter som framgår av 3 kap. 14 § brottsdatalagen (2018:000), som i huvudsak innebär att kontrollera hur den personuppgiftsansvarige fullgör sina skyldigheter samt informera och ge råd, ska dataskyddsombudet ansvara för genomförandet av relevanta skyddsåtgärder. Av lagtexten framgår inte närmare innebörden av detta åliggande för dataskyddsombudet. Inte heller finns det i författningskommentaren något exempel på vad som kan vara relevanta skyddsåtgärder. Det bör under den fortsatta beredningen klargöras vad som avses.

4 kap. 1 §

I paragrafen regleras de situationer när enheten för passagerarinformation ska överföra PNR-information till en behörig myndighet.

I andra stycket föreskrivs att "En befattningshavare vid enheten ska ha gjort en bedömning av PNR-informationen innan den lämnas ut från enheten". Vid föredragningen har uppgetts att bestämmelsen bara avser den situation som regleras i första stycket 1, dvs. överföring av PNR-information till en behörig myndighet för en vidare granskning beträffande passagerare som har valts ut vid en förhandsbedömning. Lagrådet anser att det i bestämmelsen i andra stycket bör klargöras att den bara avser denna situation.

Dessutom lämnas inte någon ledning i bestämmelsen om vad bedömningen av PNR-informationen ska avse. I författningskommentaren till bestämmelsen anges att granskningen ska ske för att rensa bort eventuell information om personer som vid en snabb bedömning kan avfärdas såsom ointressanta för vidare granskning och att uppgifterna bara ska överföras till den behöriga myndighet som kan antas ha anledning att göra en vidare kontroll. Lagrådet förordar att denna relevansbedömning kommer till uttryck i bestämmelsen som då kan formuleras enligt följande.

I fall som avses i första stycket 1 ska en befattningshavare vid enheten innan PNR-informationen lämnas ut göra en bedömning av informationens relevans för en vidare granskning av den behöriga myndigheten.

4 kap. 2 §

Paragrafen reglerar överföringen av PNR-information från enheten för passagerarinformation till en motsvarande enhet i en annan medlemsstat. Bestämmelsen avser sådan information som avses i 4 kap. 1 § första stycket 1. Vid föredragningen har uppgetts att en överföring enligt denna paragraf bara får ske om enheten för passagerarinformation redan överfört informationen till en behörig myndighet, dvs. en myndighet i Sverige, och att en bedömning av informationen enligt 4 kap. 1 § andra stycket därför redan

genomförts. Något behov av motsvarande bestämmelse om bedömning av informationen har därför inte ansetts nödvändig.

Enligt Lagrådet bör det komma till klart uttryck i paragrafen att överföring av information till en annan medlemsstat bara får ske om informationen dessförinnan överförts till en behörig myndighet. Paragrafen kan formuleras enligt följande.

Om enheten för passagerarinformation överfört PNR-information till en behörig myndighet enligt 1 § första stycket 1 ska informationen överföras till en motsvarande enhet i en annan medlemsstat om den bedömts vara relevant och nödvändig för vidare granskning i den andra medlemsstaten.

4 kap. 6 §

Paragrafen reglerar överföring av PNR-information till Europol på begäran. Vid föredragningen har frågan uppkommit om enheten för passagerarinformation, utöver överföring av information på begäran enligt denna paragraf, även ska överföra information till Europol enligt den ordning som regleras i 4 kap. 1 § första stycket 1, dvs. överföring till en behörig myndighet utan någon föregående begäran. Europol är enligt definitionen i 1 kap. 4 § inte behörig myndighet i lagens mening. Samtidigt framstår det mot bakgrund av vad som föreskrivs i bestämmelsen i 3 kap. 4 § 1 att avsikten är att PNR-information ska kunna överföras utan begäran även till Europol enligt den ordning som gäller för överföring av information till behörig myndighet enligt 4 kap. 1 § första stycket 1. Frågan bör klargöras under den fortsatta beredningen.

6 kap. 2 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att sanktionsavgiften ska för varje flygning som har utförts utan att lufttrafikföretaget har fullgjort

sin överföringsskyldighet bestämmas till lägst 20 000 kronor och högst 100 000 kronor.

Sanktionsavgiften får enligt andra stycket sättas ned helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Förvaltningsrätten i Stockholm framför i sitt remissyttrande över PNR-utredningens förslag att det är oklart om samma omständigheter kan beaktas både när det gäller avgiftens storlek, där rimlig förklaring ska beaktas vid storlekens sättande, och nedsättning av avgiften, där det ska beaktas om överträdelsen varit ursäktlig.

Med anledning av domstolens synpunkt anges bl.a. i författningskommentaren till bestämmelsen att vid bedömningen bör avgiftens storlek enligt första stycket bedömas mer schablonmässigt, utifrån överträdelsen i sig, medan rimliga förklaringar till överträdelsen bör få genomslag vid bedömningen av om avgiften ska sättas ned.

Lagrådet kan konstatera att paragrafen inte ger någon vägledning i den fråga som förvaltningsrätten väckt dvs. vilka omständigheter som ska bestämma den schablonmässiga avgiftsnivån. Andra stycket är dessutom utformat så att först när den nivån bestämts aktualiseras bedömningen av om avgiften ska sättas ned helt eller delvis därför att överträdelsen är ursäktlig etc.

Enligt Lagrådet skulle bestämmelsen vinna i tydlighet om det i en andra mening i första stycket anges exempel på omständigheter som ska vara vägledande för att bestämma avgiftsnivån i spannet 20 000 – 100 000 kronor i höjande eller sänkande riktning; jfr 25 kap. 10 § lagen (2007:528) om värdepappersrörelse. Det kan vara sådant

som lufttrafikföretagets storlek i fråga om antalet passagerare som befordras, engångsförseelse eller upprepade förseelser, antalet passagerare på den enskilda flygningen, tekniska och andra fel som uppkommit med eller utan företagets förskyllan samt andra liknande omständigheter som verkar i försvårande eller förmildrande riktning.

6 kap. 6 §

I paragrafen, som rör överklagande till allmän förvaltningsdomstol av Polismyndighets beslut om sanktionsavgift, anges att Polismyndigheten är motpart i domstolen när ett beslut överklagas. Det framgår av 1 och 3 §§ att sanktionsavgift tas ut av lufttrafikföretag som inte har uppfyllt sina åligganden att överföra PNR-uppgifter.

För det fall en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut föreskrivs i 7 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) att den myndighet som först beslutade i saken ska vara den enskildes motpart sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstolen. Den bestämmelsen synes vara tillämplig på överklaganden som görs av lufttrafikföretag. Vid föredragningen har angetts att överklagande av annan än enskild knappast kan komma i fråga. I så fall är det överflödigt att i paragrafen ange att Polismyndigheten är motpart.

6 kap. 9 §

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela ytterligare föreskrifter om sanktionsavgifter.

Det framgår inte av lagrådsremissen vad som ska regleras i sådana föreskrifter. Om tanken är att förfarandet vid uttag av avgifterna ska regleras torde i detta avseende ett särskilt bemyndigande inte

behövas. En upplysningsbestämmelse med följande lydelse kan ersätta bestämmelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare bestämmelser om sanktionsavgifter enligt denna lag.