



Datum

2021-08-26

Diariernr (åberopas)

A360.417/2021

Saknr

000

Er referens

Ju2021/02390

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

ju.L7@regeringskansliet.se

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd (Ds 2021:19)

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker förslagen i promemorian.

Det nya systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) syftar till att möjliggöra en bedömning av om en tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorium skulle innebära en säkerhetsrisk, en risk för olaglig invandring eller en hög epidemirisk. Systemet förväntas leda till en effektivare gräns- och utlänningskontroll och kommer att kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förstärka den inre säkerheten samt i kampen mot terrorism och andra grova brott. Polismyndigheten efterfrågar dock fördjupad analys och tydligare reglering av frågor avseende åtkomst till information, dataskydd och ansvarsförhållanden på nationell nivå gällande det centrala personuppgiftsansvaret.

Polismyndighetens synpunkter

Ordningsföljden i promemorian har följts i remissvaret i den utsträckning det bedömts möjligt. Vissa av Polismyndighetens synpunkter är dock av mer övergripande karaktär och framförs därför samlat.

Polismyndighetens samverkan med andra myndigheter

I promemorian (s. 52 f.) framgår att Migrationsverket och Säkerhetspolisen ska bistå Polismyndigheten i dess funktion som nationell Etias-enhet på det sätt som myndigheterna kommer överens om. Även om Polismyndigheten ser vissa fördelar med den föreslagna modellen, återstår alltså vissa utmaningar med att Säkerhetspolisen och Migrationsverket inte deltar i nationella Etias-enheten som utsedda myndigheter. Polismyndigheten vill i denna del särskilt framhålla följande.

Åtkomst till information

Polismyndigheten delar bedömningen att förslaget inte innebär att direkt åtkomst till det centrala Etias-systemet medges för Säkerhetspolisen och Migrationsverket men menar att förslaget däremot innebär att dessa myndigheter indirekt, dvs. via Polismyndigheten, kommer att få åtkomst till de uppgifter som behandlas i systemet genom att polismyndigheten åläggs en uppgiftsskyldighet gentemot dessa

myndigheter. Även i promemorian definieras förfarandet som det nationella samrådet innebär som (indirekt) åtkomst till information där det konstateras att ”åtkomst kan också ges genom att aktören får rättsliga möjligheter att begära och få ut uppgifter ur systemet från någon annan som har åtkomst till uppgifterna. Åtkomsten är i sådana fall indirekt.”¹

Artikel 13 i Etias-förordningen reglerar åtkomst till information lagrad i Etias-systemet. Denna förefaller vara uttömmande vad gäller uppräkningsen över vilka parter som är behöriga att få åtkomst till vilken information från centralsystemet. Även om förordningen inte innehåller ett uttryckligt förbud mot att kopiera eller dela information så anser Polismyndigheten att både förordningen och relevanta genomförandeakter sammantaget indikerar att åtkomsten till Etias centralsystem är förbehållen behöriga användare inom Etias-enheten och de andra aktörer som anges i artikel 13. Dessutom skulle artikel 13 vara tämligen verkningslös om lagstiftarens intention varit att möjliggöra en vidare åtkomstkrets än den i förordningen angivna. Detta stärks av avsaknaden av reglering i förordningen om organisatoriska och tekniska aspekter för samrådsförfarande på nationell nivå.² Detta skulle även innebära att information från det centrala systemet behöver kopieras och sparas för att kunna spridas vidare, vilket kan medföra handhavandefel och effektivitetsförluster.

Polismyndigheten befarar därför att lösningen med nationellt samrådsförfarande riskerar att falla utanför Etias-förordningens bestämmelser om begränsning av användarkretsen och åtkomst till information på så sätt som är förbehållet den nationella Etias-enheten. En vidare åtkomstkrets än vad förordningen stipulerar har även direkta konsekvenser för Polismyndighetens möjligheter att upprätthålla sitt personuppgiftsansvar, se avsnittet *Centralt personuppgiftsansvar*.

Bevakningslista

I promemorian framgår (s. 51) att Polismyndigheten redan behandlar information relaterad till terroristbrott och har kompetens att avgöra om informationen kan föras in på bevakningslistan. I denna del vill Polismyndigheten framföra att arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott samt att utreda och beivra sådana brott ankommer på Säkerhetspolisen.³ Det är också Säkerhetspolisen som har förmågan och särskilt anpassade dataskyddsrättsliga regler för att identifiera och kartlägga sådan brottslig verksamhet på ett tidigt stadium.⁴ Säkerhetspolisen har således tillgång till sådan information som är aktuell att föra upp på Etias bevakningslista. Det är dock endast myndigheter som faktiskt ingår i Etias nationella enhet som har möjlighet att skapa inlägg i bevakningslistan, vilket innebär att Säkerhetspolisen enligt förslaget saknar möjlighet att skapa inlägg på eget initiativ, utan att först överföra informationen till Polismyndigheten.

Parallellt ställer Etias-förordningen krav på medlemsstaterna som fört in uppgifter på bevakningslistan att regelbundet kvalitetssäkra och verifiera inläggen i enlighet med artikel 35. Detta innebär ett behov av en kontinuerlig informationsöverföring

¹ Se s. 81.

² Notera att uttryckligen tillåtna samrådsförfaranden i förordningen regleras i artiklarna 23, 24, 28 och 29.

³ Se 3 § polislagen (1984:387).

⁴ Se prop. 2017/18:89 s. 47 f.

från Säkerhetspolisen till Polismyndigheten, vilket ställer krav på informationssäkerhet och kan medföra extra kostnader för Polismyndigheten.

Sammanfattningsvis, i det fall den aviserade ordningen alltjämt ska implementeras, efterlyser Polismyndigheten närmare analys och förtydliganden kring de organisatoriska och rättsliga förutsättningarna för att uppnå förordningens syfte med grund i det som angetts ovan.

Rätten att överklaga beslutet

Enligt Etias-förordningen ska överklagande ges in i den medlemsstat som fattat beslutet i enlighet med nationell rätt. Som konstateras i promemorian (s. 76 f.) omfattas Polismyndighetens beslut att neka, ogiltigförklara eller återkalla ett resetillstånd av den allmänna rätten att överklaga förvaltningsmyndigheters beslut enligt 41 och 42 §§ förvaltningslagen. Som det även har noterats, ska den nationella Etias-enheten i den ansvariga medlemsstaten informera sökanden om överklagandeförfarandet. Information om rätten att överklaga ska även finnas på den offentliga webbplatsen och mobila appen.

Polismyndigheten vill i denna del förtydliga att om resetillstånd nekats, ska sökanden omedelbart erhålla ett meddelande via e-posttjänsten innehållandes beslutskäl, information om rätten att överklaga, frist för ingivande av överklagande och en länk till informationen på webbplatsen (se artikel 38.2). Detsamma gäller vid beslut om ogiltigförklaring och återkallande av redan utfärdat resetillstånd (se artikel 42). I sammanhanget är det värt att notera att sökanden förvisso kommer att erhålla information om hur man överklagar men kommer inte att kunna överklaga direkt via Etias mjukvara utan måste vända sig till den nationella Etias-enheten som fattat beslutet.

Polismyndigheten anser att det ligger närmast till hands att tolka den e-post notifiering jämte information som sökanden erhåller via Etias mjukvaran (se artikel 6(f)) som uppfyllande av kraven i 44 § förvaltningslagen och 6a § förvaltningsprocesslagen, dvs. sökanden får anses ha *fått ta del av beslutet genom myndigheten* och överklagandetiden om tre veckor börjar löpa.

Central åtkomstpunkt

I promemorian framgår följande; *”I avsnitt 6.3 föreslås att Polismyndigheten ska vara Sveriges nationella Etias-enhet. Det finns praktiska fördelar med att den centrala åtkomstpunkten ska finnas på samma myndighet som den nationella Etias-enheten eftersom den myndigheten har direktåtkomst till och får behandla uppgifter i systemet.”*⁵ Polismyndigheten vill understryka att åtkomsten för den nationella enheten respektive centrala åtkomstpunkten är helt skild både till syfte, metodik och teknisk plattform och att de inte har gemensamma beröringspunkter.

Vidare görs bedömningen i promemorian att det ur en organisatorisk och administrativ synvinkel är lämpligare att utse endast en åtkomstpunkt än flera (s. 94). I denna del vill Polismyndigheten påpeka att förordningen tillåter medlemsstater att när som helst skapa fler centrala åtkomstpunkter. Skulle en analys efter driftsättning av Etias visa att behovet av flera centrala åtkomstpunkter finns, oavsett om det beror på hög efterfrågan på uppgifterna som behandlas i systemen eller av

⁵ Se s. 94.

andra skäl, är det sålunda möjligt att skapa fler åtkomstpunkter för att möta sådana behov även efter driftsättning av systemen.

Sekretess

I promemorian redogörs (s. 95 f.) för att Etias-förordningen saknar bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt som riktar sig till medlemsstaterna eller de nationella myndigheterna men att de allmänna bestämmelserna om sekretess avseende utläningar i offentlighets- och sekretesslagen är tillämpliga. Det konstateras vidare att den verksamhet som utförs med stöd av Etias-förordningen anses utgöra verksamhet för kontroll över utläningar när denna syftar till att bedöma om utläningar ska beviljas tillstånd att resa till Schengenområdet och att det därför kan föreligga sekretess för uppgifter om enskilda som ansöker om resetillstånd eller förekommer på bevakningslistan.

Fokus för analysen i denna del ligger på den sekretess som föreligger hos de nationella myndigheterna och saknar en djupare utredning kring hur de svenska sekretessbestämmelserna ska tillämpas i förhållande till Etias-förordningen.

Enligt förordningen ska den nationella Etias-enheten informera sökanden om de grunder och skäl som legat till grund för ett beslut att neka resetillstånd samt vid ett beslut om återkallande och ogiltigförklarande av redan beviljat resetillstånd.⁶ Därutöver förväntas tjänstemän vid Etias-enheten registrera skälen till beslut och resultatet av bedömningen av säkerhetsrisken, risken för illegal invandring och epidemirisken i sökandens ansökningsakt i Etias centrala system.⁷

Vid en manuell behandling av ansökan där Sverige utsetts till ansvarigt medlemsland, ska Polismyndigheten, i egenskap av Etias-enhet, bl.a. bedöma säkerhetsrisken och risken för olaglig invandring.⁸ För dessa bedömningar behöver Polismyndigheten regelmässigt samråda med Migrationsverket eller Säkerhetspolisen för att säkerställa att det inte finns några faktiska indikationer på, eller rimliga skäl att anta, att en persons närvaro på medlemsstaternas territorium innebär sådana risker innan beslut fattas om att bevilja alternativt återkalla eller ogiltigförklara ett resetillstånd.

Polismyndighetens presumtion är således att all information, oaktat sekretess, som delas med Polismyndigheten är relevant för bedömningen och därmed även ska redovisas i beslutsskälerna samt registreras i den centrala ansökningsakten i enlighet med de skyldigheter som åligger Etias-enheten enligt förordningen. Detta bekräftas även i promemorian (s. 97) där det framgår att sekretess inte hindrar att uppgifter överförs till Etias centrala system, eftersom det sker i enlighet med en direkt tillämplig EU-förordning (8 kap. 3§ OSL). En annan ordning skulle dessutom innebära att intresseavvägningen om huruvida en mottagen sekretessbelagd uppgift ska undanröjas eller ej (genom att tillföras beslutsskäl och riskbedömningen) skulle överlämnas till tjänstemän på Polismyndigheten att göra.

Mot bakgrund av ovan anförda, efterfrågar Polismyndigheten närmare vägledning kring hur offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser ska tolkas i ljuset av de redovisningsskyldigheter som ställs på Etias-enheten, vilken inverkan detta kan ha

⁶ Se artikel 38.2(c), 42(c) och EU-kommissionens implementeringsakt om standardformulär.

⁷ Se artikel 26.7 andra stycket, 39.3 d, 39.4, 40.4 och 41.6.

⁸ Se artikel 26.

på myndigheternas uppgiftsskyldighet och hur detta står sig mot den registrerades rättigheter till bl.a. insyn och information såsom det regleras i dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet.⁹

Etias-förordningens förhållande till annan dataskyddsreglering

Som konstateras i promemorian (s. 101 f.) kan behandlingar av personuppgifter enligt Etias-förordningen omfattas av antingen dataskyddsförordningens eller brottsdatalagens (dataskyddsdirektivets) tillämpningsområde. Vidare framhålls också att för att avgöra vilket regelverk som är tillämpligt för en viss typ av personuppgiftsbehandling måste det göras en bedömning utifrån syftet i det enskilda fallet för att avgöra av om behandlingen, helt eller delvis, faller inom tillämpningsområdet för brottsdatalagen.

I samma avsnitt konstateras att personuppgiftsbehandling som sker enligt Etias-förordningen faller under tillämpningsområdet för utlänningsdatalagen och att dataskyddsförordningen är tillämplig vid myndigheternas behandling av personuppgifter enligt Etias-förordningen, i den mån behandlingen inte sker vid en myndighet som bedömer en ansökan om resetillstånd i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott eller andra grova brott, eller vid de utsedda myndigheterna som är behöriga att begära sökningar i uppgifter i systemet i samma syfte. I dessa fall är det istället brottsdatalagen som ska tillämpas av den nationella Etias-enheten och de utsedda myndigheterna.

En av den nationella Etias-enhetens uppgifter är att göra inlägg i Etias bevakningslista avseende personer som utgör en säkerhetsrisk i brottsbekämpande syfte.¹⁰ Inlägg i bevakningslistan skapas, registreras och lagras i det centrala systemet utanför ramarna för bedömning av en ansökan om resetillstånd (jfr artikel 56.2 andra stycket). En tolkning av ovan angivna formuleringar i promemorian indikerar att dataskyddsförordningen, och inte brottsdatalagen, skulle tillämpas på behandling som rör bevakningslistan. I samma riktning talar att promemorian (s. 101-102) enbart talar om Polismyndighetens uppdrag som central åtkomstpunkt¹¹ och behandling vid de utsedda brottsbekämpande myndigheternas behandling i förhållande till brottsdatalagen.¹² Polismyndigheten efterfrågar förtydliganden i denna del.

Vilket dataskyddsrättsligt regelverk som blir tillämpligt avseende bevakningslistan kan även ha bäring för frågan om Etias-förordningen ska undantas från polisens brottsdatalag. Polismyndigheten välkomnar ställningstagandet att lagstiftaren vill undvika dubbelreglering och motstridiga regelverk men vill samtidigt påpeka att för myndighetens del kompletteras brottsdatalagen av polisens brottsdatalag. Polismyndigheten ser därför behov av en närmare utredning i denna del.

När det avser det generella behovet av tydlighet i gränsdragningsfrågorna i förhållande till dataskyddsregelverken i unionsrättsakterna och hur dessa ska omsättas i

⁹ Se artikel 13-20 dataskyddsförordningen och artikel 12-18 dataskyddsdirektivet.

¹⁰ Se artikel 34.

¹¹ Den centrala åtkomstpunktens organisatoriska upplägg och åtkomst till Etias centralsystem regleras i ett separat avsnitt i förordningen (avsnitt X) och har andra uppgifter och ändamål än den nationella enheten. Detta kommer att ligga på en annan enhet inom Polismyndigheten och har ingen koppling till Etias nationella enhet.

¹² Se bl.a. artikel 50 och 56.3

nationell rätt, får Polismyndigheten hänvisa till myndighetens remissvar avseende EU:s nya in-och utresesystemet (Ds 2021:9).

Centralt personuppgiftsansvar

I samband med att Polismyndigheten utses till Sveriges Etias-enhet, anses myndigheten vara personuppgiftsansvarig för Sveriges behandling av personuppgifter i Etias centrala system i enlighet med artikel 57.2 Etias-förordningen. I promemorian konstateras kort (s. 105 f.) att när det gäller omfattningen av detta centrala ansvar ger Etias-förordningen ingen tydlig vägledning men att det kan antas att åtgärderna i artikel 76 ingår i det centrala ansvaret i den mån ansvaret inte åvilar någon av de andra behöriga myndigheterna. Samtidigt framhålls (s. 117) att en medlemsstat som har behandlat personuppgifter på ett otillåtet sätt enligt förordningen kan bli skadeståndsskyldigt och att varje medlemsstat även har ett skadeståndsansvar för skada på Etias centrala system som orsakats av att medlemsstaten inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt förordningen.

Artikel 57.2 Etias-förordningen hänvisar till artikel 4.7 dataskyddsförordningen som definierar personuppgiftsansvarig som den som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt. Som framgår av artikel 6 i Etias-förordningen är det eu-LISA som ansvarar för bl.a. utvecklingen och förvaltning av Etias informationssystem, de enhetliga nationella gränssnitten och kommunikationsinfrastrukturen. Vidare följer av Etias-förordningen vilka uppgifter som får behandlas på vilket sätt och av vem utifrån ändamålet med behandlingen. Polismyndighetens inflytande över ändamålen och medlen för behandlingen är således ytterst begränsat.

Det centrala personuppgiftsansvaret som åvilar Polismyndigheten enligt förordningen inkluderar följaktligen all personuppgiftsbehandling hos andra nationella myndigheter än Polismyndigheten. Samtidigt innebär personuppgiftsansvaret enligt dataskyddsförordningen bl.a. ett ansvar att säkerställa laglighet, korrekthet och öppenhet vid behandlingen av personuppgifter, uppgifts- och lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet.¹³ Den personuppgiftsansvarige ska även ansvara för och kunna visa att principerna för behandlingen av personuppgifter efterlevs, s.k. ansvarsskyldighet.¹⁴ Även registerföring och loggning ingår i ansvaret.¹⁵

Polismyndigheten menar att det är förenat med stora utmaningar för myndigheten att utöva kontroll och inflytande över andra myndigheters behandling av uppgifter, särskilt i ljuset av den föreslagna lösningen som innebär en utvidgad krets av (indirekt) åtkomst till uppgifter i systemet. Polismyndigheten efterfrågar därför förtydliganden av ansvarsförhållandena mellan myndigheterna på nationell nivå och när olika myndigheter kan bli skadeståndsskyldiga enligt Etias-förordningen, vilket knyter an till vilket ansvar de har för behandlingen av personuppgifter enligt förordningen.

¹³ Se artikel 5.1.

¹⁴ Se artikel 5.2.

¹⁵ Se artikel 2 Delegeringsakt för justering av avgiften och artikel 69 Etias-förordningen.

I den efterfrågade fördjupade analysen behöver därför särskilt tydliggöras vilket ansvar Polismyndigheten, som centralt ansvarig för Sveriges behandling, har och i förlängningen om myndigheten kan hållas ansvarig för en felaktig behandling av uppgifter i Etias som enbart är en följd av en annan myndighets felaktiga behandling, dvs. både behöriga myndigheter enligt förordningen och övriga myndigheter. Svaret på dessa frågor är fundamentala för vilka tekniska och rättsliga åtgärder Polismyndigheten kan komma att behöva vidta för att fullgöra sitt centrala ansvar och kan också, beroende på ansvarets omfattning, komma att få inte obetydliga ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Författningskommentar

I promemorian lämnas förslag (s. 15, 129 och 143 f.) till ett tillägg i 12 kap. 23 § utlänningslagen avseende förbud mot ny verkställighet av tidigare verkställda avvisnings- och utvisningsbeslut vid innehav av giltigt resetillstånd. I sammanhanget önskar Polismyndigheten belysa att resetillstånd, till skillnad från övriga undantagssituationer i bestämmelsen, i majoritetsfallen kommer att beviljas utan manuell handläggning, dvs. endast på automatiserad väg, där avvägning om avvisnings- och utvisningsbeslut föreligger inte med nödvändighet har beaktats¹⁶. Polismyndigheten ser en risk med att detta skulle medföra en nationell process som ökar arbetsbördan på Etias nationella enhet då det regelmässigt skulle krävas ett beslut om återkallande eller ogiltigförklarande av redan beviljade resetillstånd i sådana situationer.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Polismyndigheten delar bedömningen (s. 135 f.) att den nya regleringen kan antas bidra till en mer effektiv gräns- och utlänningskontroll och brottsbekämpning. När det gäller ställningstagandet att medlemsstaternas kostnader för systemet ska finansieras av EU-medel och att kostnader som ändå kan antas uppkomma för myndigheterna inte bedöms vara större än att de ryms inom myndigheternas befintliga anslag, vill Polismyndigheten i ljuset av vad som framförts i detta remissvar framhålla följande.

Det är riktigt, såsom det har konstaterats i promemorian (s. 136 f.) att systemet huvudsakligen ska finansieras genom unionens allmänna budget. Det finns dock begränsningar i de belopp som beviljas när det avser anpassning och automatisering av in- och utresekontroller i samband med genomförandet av Etias enligt artikel 85.3 Etias-förordningen. Polismyndigheten får återkomma i frågan inom ramen för det ordinarie budgetförfarandet om kostnaderna visar sig vara större än vad myndigheten kan bära genom befintliga anslag.

I promemorian konstateras (s. 137) att det i nuläget inte går att dra några slutsatser kring hur många ansökningar som kommer att prövas i Sverige. Beroende på hur vanligt samrådsförfarandet blir kan förordningens krav på skyndsamhet och mycket korta tidsfrister för beslut komma att innebära att Migrationsverket och Säkerhetspolisen behöver skapa parallella strukturer till Etias nationella enhet, som likt enheten behöver bemannas och kommer att ta resurser i anspråk.

¹⁶ Se beaktandesats 24 och 25.

Polismyndigheten tolkar artikel 85 Etias-förordningen, där det framgår vilka driftkostnader som ska finansieras av unionens allmänna budget, som uttömmande och ser således ingen grund i förordningen som skulle motivera att kostnader som är relaterade till andra myndigheter som inte ingår i den nationella enheten skulle omfattas av förordningens budget. Detta stärks av att utkastet till den delegerade akten för justering av avgiften enligt artikel 18.4 ålägger den nationella enheten att redovisa kostnader som uppstått för driften av personal inom enheten, dvs. ej vid externa myndigheter. Polismyndigheten ställer sig därför tveksam till huruvida det kommer att vara möjligt för myndigheter som inte utgör Etias nationella enhet att ansöka om öronmärkta medel för driften av den nationella enheten. Genom att förlägga en del av nationella enhetens ansvarsuppgifter på externa aktörer kan innebära att Sverige går miste om ersättning för dessa personalresurser och i längden drabbas av en fördyring.

Som Polismyndigheten framhållit i avsnittet *Centralt ansvar* kan myndigheten komma att belastas ekonomiskt för felaktig personuppgiftsbehandling i Etias-systemet som myndigheten i strikt mening inte kan påverka eller ta något egentligt ansvar för. Även detta kan behöva beaktas vid fastställande av framtida anslag för myndigheten.

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Gunilla Hedwall. Vid den slutliga handläggningen har deltagit juristen Dalia Lahdo, föredragande. Rikspolischefen Anders Thornberg har informerats om remissvaret.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall

Dalia Lahdo
genom Ironah Nzeribe

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli