

# Sekretess för nya uppgifter i Schengens informationssystem

Justitiedepartementet  
mars 2025  
Ju2025/00680

# Innehåll

<b>Promemorians huvudsakliga innehåll.....</b>	<b>3</b>
<b>1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....</b>	<b>4</b>
<b>2 Allmänt om offentlighet och sekretess.....</b>	<b>6</b>
<b>3 Sekretess för uppgifter i Schengens informationssystem.....</b>	<b>8</b>
3.1 Schengens informationssystem .....	8
3.2 Nuvarande sekretessreglering för registreringar i Schengens informationssystem .....	11
3.2.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen.....	12
3.2.2 Sekretess till skydd för enskild.....	13
<b>4 Behovet av författningsändringar gällande sekretess för informationsregistreringar enligt tilläggförordningen .....</b>	<b>15</b>
4.1 Tilläggförordningen till SIS.....	15
4.2 Utvidgade sekretessbestämmelser för informationsregistreringar enligt tilläggförordningen .....	17
<b>5 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>22</b>
<b>6 Konsekvenser .....</b>	<b>23</b>
<b>7 Författningskommentar .....</b>	<b>24</b>

# Promemorians huvudsakliga innehåll

Schengens informationssystem används av medlemsstaterna i Schengensamarbetet för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt migrationskontroll. Regelverket för informationsutbytet består av tre EU-förordningar och viss kompletterande svensk lagstiftning, avseende bl.a. sekretess. I juli 2022 antogs en tilläggsförordning med bestämmelser om utbyte av ytterligare uppgifter inom ramen för polissamarbetet. I denna promemoria föreslås en utvidgning av befintlig sekretessreglering för att skydda även uppgifter som omfattas av tilläggsförordningen och som hänför sig till utländska brottsutredningar samt enskildas personliga förhållanden.

# 1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 17 § och 37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **18 kap.**

### **17 §<sup>1</sup>**

Sekretess gäller i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

Motsvarande sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Migrationsverket, Regeringskansliet och en utlandsmyndighet för uppgift som avser en registrering i Schengens informationssystem om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,

2. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller, *eller*

3. okända efterlysta personer som söks för identifiering.

2. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller,

3. okända efterlysta personer som söks för identifiering, *eller*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2021:1190.

*4. tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

### 37 kap.

#### 6 §<sup>2</sup>

Sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men och uppgiften förekommer i en angelägenhet som avser en registrering i Schengens informationssystem om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,

2. en försvunnen person eller en sårbar person som behöver hindras från att resa,

3. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller,

*4. tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet,*

4. en okänd efterlyst person som söks för identifiering,

5. en okänd efterlyst person som söks för identifiering,

5. nekad inresa och vistelse, eller

6. nekad inresa och vistelse, eller

6. återvändande.

7. återvändande.

Motsvarande sekretess gäller hos en myndighet som prövar ansökningar om visering, uppehållstillstånd eller medborgarskap.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

---

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:1190.

## 2 Allmänt om offentlighet och sekretess

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa särskilda intressen som bl.a. intresset av att förebygga eller beivra brott. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses i TF är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa rekvisit anger sekretessens föremål, räckvidd och styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en precisering av uppgiftens art. Sekretessens räckvidd bestäms vanligen genom att det i sekretessbestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Sekretessens styrka bestäms normalt med hjälp av ett s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid ett rakt skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Vid ett omvänt skaderekvisit är utgångspunkten den motsatta. Uppgifterna får alltså bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår.

Sekretess enligt en bestämmelse kan även vara absolut. En sådan bestämmelse är inte försedd med något skaderekvisit och de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

# 3 Sekretess för uppgifter i Schengens informationssystem

## 3.1 Schengens informationssystem

De flesta av EU:s medlemsstater, och ett antal andra europeiska länder, deltar i dag i det s.k. Schengensamarbetet. Samarbetet inleddes 1985 mellan Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg. Sverige är sedan 2001 anslutet fullt ut till samarbetet. Syftet med samarbetet är framför allt att uppnå fri rörlighet för personer inom Schengenområdet. För att uppnå det har Schengenländerna, däribland Sverige, enats om gemensamma regler i ett stort antal frågor. Vissa av dessa regler tar direkt sikte på att säkerställa den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet, t.ex. genom att avskaffa personkontroller vid de inre gränserna. Andra regler handlar i stället om att motverka de negativa bieffekter som en fri rörlighet för personer kan föra med sig i form av exempelvis gränsöverskridande brottslighet och olaglig invandring. Som exempel på sådana regler kan nämnas enhetliga regler om visering och inresekontroller mot länder utanför Schengenområdet. Här ingår emellertid också åtgärder som syftar till att stärka Schengenländernas operativa samarbete i frågor om bl.a. brottsbekämpning och migrationskontroll. Schengens informationssystem, SIS, är ett exempel på en sådan åtgärd. SIS regleras i tre olika EU-förordningar:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (här benämnd återvändandeförordningen),



- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (här benämnd gränsförordningen), och
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (här benämnd polisförordningen).

Kompletterande bestämmelser finns i lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (här benämnd kompletteringslagen), och i förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (här benämnd kompletteringsförordningen).

SIS är ett informationssystem som medlemsstaterna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt migrationskontroll. SIS består tekniskt dels av ett centralt datasystem, dels av nationella datasystem i de deltagande medlemsstaterna. Det centrala systemet administreras av Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA). De nationella datasystemen står i direkt förbindelse med det centrala datasystemet och innehåller en kopia av den information som vid varje tidpunkt finns i detta. Medlemsstaterna använder sitt nationella system för sökning mot centrala SIS eller mot den nationella kopian. Det är även i den nationella kopian, N.SIS, som medlemsstaterna för in, uppdaterar och raderar så kallade registreringar i SIS. SIS-registreringar innehåller information om en viss person eller ett visst föremål samt anvisningar om vad myndigheterna ska göra när de lokaliserar den personen eller det föremålet. Registreringar som förs in i SIS om personer och föremål görs i realtid direkt tillgängliga för

alla slutanvändare hos behöriga nationella myndigheter i de deltagande medlemsstaterna.

Polismyndigheten ska enligt 4 § första stycket kompletteringslagen föra det register som utgör den svenska nationella delen av SIS. Bestämmelsen innebär att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att föra in, uppdatera och radera SIS-registreringar i den nationella delen. Av andra stycket samma paragraf framgår att även Migrationsverket ansvarar för att i vissa fall föra in, uppdatera och radera registreringar i den svenska nationella delen av SIS.

SIS-regelverket innehåller bestämmelser om vilka olika typer av registreringar som medlemsstaterna får respektive ska göra i SIS. I de tre EU-förordningarna finns sammantaget bestämmelser om ett tiotal olika sorters registreringar. Vissa typer av registreringar syftar till att informera övriga medlemsstater om ett visst förhållande, t.ex. att en person har nekats inresa till det registrerande landet. Andra registreringar syftar i stället till att andra medlemsstater ska bistå det registrerande landet med en viss åtgärd, t.ex. att gripa en efterlyst person eller att undersöka ett föremål.

Sökningar i SIS sker i många olika typer av situationer. När en sökning på en person eller ett föremål ger en träff i SIS ska den medlemsstat som fått träffen ta ställning till om den åtgärd som har begärts avseende personen eller föremålet i fråga, kan vidtas. I vissa fall finns det möjlighet för medlemsstaterna att redan på förhand registrera en sorts varning, i SIS-förordningarna benämnd flagga, om att en viss begärd åtgärd inte kommer att vidtas på dess territorium.

Själva registreringen i SIS innehåller endast den information som är nödvändig för att kunna identifiera en person eller ett föremål och för att klargöra vilken åtgärd som begärs. Av artikel 20 i polisförordningen, som är den förordning av intresse för förslagen i denna promemoria, framgår att en registrering som omfattar uppgifter om personer får innehålla information om bl.a. namn, födelseuppgifter, medborgarskap, identifieringshandlingar och vissa biometriska uppgifter, orsak och upphov till registreringen och vilken åtgärd som begärs, samt huruvida personen är beväpnad eller på annat sätt utgör ett hot.

I många fall är denna information emellertid otillräcklig för att en medlemsstat ska kunna bistå en annan medlemsstat med en begärd åtgärd. Medlemsstaterna måste därför ofta utbyta ytterligare information med varandra, i SIS-förordningarna kallad tilläggs-

information. Tilläggsinformation är information som inte ligger i SIS utan i medlemsstaternas nationella register och som på något sätt har betydelse för en registrering i SIS. Schengenstaterna har inrättat så kallade Sirenekontor för utbyte av tilläggsinformation eller kompletterande information om registreringar mellan staterna. Sirene står för Supplementary Information Request at the National Entry, och medlemsstaternas nationella Sirenekontor fungerar alltså som respektive medlemsstats kontaktpunkt för utbyte av tilläggsinformation om registreringar. I Sverige har Polismyndigheten fått uppgiften att vara Sirenekontor och myndigheten har som nämnts även huvudansvar för den nationella delen av SIS.

Ett tiotal myndigheter, däribland Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket, har i enlighet med 11 § kompletteringsförordningen direktåtkomst till SIS för olika syften och kan därmed söka direkt i registret vid olika prövningar, kontroller och utredningar, som exempelvis vid gränskontroll, vid prövning av ansökningar om visering, uppehållstillstånd och medborgarskap och vid säkerhetskontroller. Några ytterligare myndigheter, däribland åklagarmyndigheter och migrationsdomstolar, har enligt 12–13 §§ kompletteringsförordningen rätt att på begäran få ut vissa uppgifter ur SIS för undersökningar eller prövningar i sin verksamhet.

Dessutom har ett antal myndigheter, bl.a. åklagare, allmänna domstolar, Kriminalvården, Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen beroende på vad saken gäller, rätt att begära att Polismyndigheten lägger in olika framställningar i SIS i enlighet med 5 och 7–10 §§ kompletteringsförordningen. Det kan gälla t.ex. registrering om en person som är efterlyst för att gripas, om en person som söks för att delta i ett rättsligt förfarande eller om att en person eller ett föremål söks för undersökningskontroll i syfte att förebygga och utreda brott.

### **3.2 Nuvarande sekretessreglering för registreringar i Schengens informationssystem**

I samband med att Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet 2001 infördes två sekretessbestämmelser om SIS i den då gällande sekretesslagen (1980:100). En av dessa gällde sekretess till skydd för allmänna intressen inom ramen för internationellt rättsligt och

polisärt samarbete (prop. 1999/2000:61) medan den andra gällde sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden (prop. 1999/2000:64). Till båda bestämmelserna infördes sekretessbrytande bestämmelser.

Bestämmelserna finns i dag i 18 kap. 17 och 18 §§ samt 37 kap. 6 och 7 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I denna promemoria aktualiseras framför allt 18 kap. 17 § och 37 kap. 6 § OSL. De bestämmelserna behandlas därför mer utförligt nedan.

I EU-förordningarna om SIS finns inte några materiella sekretessbestämmelser. I artikel 11 i både gränsförordningen och polisförordningen finns dock en allmän bestämmelse om medlemsstaternas skyldigheter i fråga om konfidentialitet, som i huvudsak anger att medlemsstaterna i enlighet med sin nationella rätt ska tillämpa sina regler om tystnadsplikt eller motsvarande sekretesskrav på alla personer och organ som arbetar med uppgifter i SIS.

### **3.2.1 Sekretess till skydd för allmänna intressen**

Bestämmelserna som numera finns i 18 kap. 17 § OSL infördes för att säkerställa ett sekretesskydd för uppgifter i utländska brottsutredningar som förekommer i ärenden om internationell rättslig hjälp och i SIS (prop. 1999/2000:61 s. 164 f.).

Enligt 18 kap. 17 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas. Syftet med formuleringen ”utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål” är att göra bestämmelsen tillämplig när de svenska myndigheterna tillämpar de bestämmelser som enligt rättegångsbalken gäller förfarandet under förundersökningen trots att utredningen inte äger rum inom ramen för en svensk förundersökning (prop. 1999/2000:61 s. 166). Första stycket i paragrafen omfattar därmed uppgifter i utländska brottsutredningar, när sådana uppgifter på grund av rättsligt samarbete har lämnats över till en svensk myndighet. Det handlar enligt förarbetena om uppgifter

som skulle ha omfattats av förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § OSL om de förekommit i en svensk förundersökning (prop. 1999/2000:61 s. 209).

Sekretess för uppgifter om vissa registreringar i SIS regleras i 18 kap. 17 § andra stycket OSL. Av bestämmelsen följer att motsvarande sekretess (som enligt första stycket) gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Migrationsverket, Regeringskansliet och en utlandsmyndighet för uppgift som avser en registrering i SIS om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,
2. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller, eller
3. okända efterlysta personer som söks för identifiering.

På samma sätt som enligt första stycket har utgångspunkten varit att skydda uppgifter som hänför sig till utländska brottsutredningar, när sådana uppgifter förekommer i SIS. Bestämmelsen omfattar därför registreringar om efterlysta personer, kontrollåtgärder och okända efterlysta personer som söks för identifiering, eftersom dessa registreringar bedöms kunna innehålla uppgifter av samma slag som förekommer i Polismyndighetens och andra nationella myndigheters brottsbekämpande verksamhet. Däremot bedöms till exempel inte registreringar om att en person ska nekas inresa eller vistelse inom Schengenområdet, registreringar om försvunna eller sårbara personer som behöver hindras från att resa eller registreringar om återvändande innefatta sådana uppgifter, och de omfattas alltså inte av bestämmelsen (prop. 1999/2000:61 s. 166 f. och prop. 2020/21:222 s. 72 f.).

### **3.2.2 Sekretess till skydd för enskild**

I 37 kap. 6 § OSL anges att sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till honom

eller henne lider men och uppgiften förekommer i en angelägenhet som avser en registrering i SIS om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,
2. en försvunnen person eller en sårbar person som behöver hindras från att resa,
3. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller,
4. en okänd efterlyst person som söks för identifiering,
5. nekad inresa och vistelse, eller
6. återvändande.

Enligt paragrafens andra stycke gäller motsvarande sekretess hos en myndighet som prövar ansökningar om visering, uppehållstillstånd eller medborgarskap.

Som nämns ovan infördes sekretessbestämmelsen som numera finns i 37 kap. 6 § OSL redan när Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet. Syftet var att säkerställa att i princip samma sekretesskydd skulle gälla för uppgifter i SIS och på Sirenekontoret, som när uppgifter av samma slag förekommer i andra sammanhang (prop. 1999/2000:64 s. 145).

I förarbetena till paragrafen konstateras att de SIS-registreringar som den inbegriper kan innehålla uppgifter som skulle omfattas av sekretess enligt andra sekretessbestämmelser om de förekommer i andra sammanhang, t.ex. i svenska polisregister och inom ramen för en förundersökning (35 kap. 1 § OSL), i Polismyndighetens verksamhet med hjälp och bistånd till enskilda (35 kap. 20 § OSL) eller i verksamhet för kontroll över utlämningar (37 kap. 1 § OSL) (prop. 1999/2000:64 s. 145 och prop. 2020/21:222 s. 75 f.). Bestämmelsen i 37 kap. 6 § OSL omfattar således uppgifterna i dessa registreringskategorier för att säkerställa sekretesskyddet för dem även när de förekommer i SIS.

## 4 Behovet av författningsändringar gällande sekretess för informationsregistreringar enligt tilläggsförordningen

### 4.1 Tilläggsförordningen till SIS

I juli 2022 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1190 om ändring av förordning (EU) 2018/1862 vad gäller införande av informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare i unionens intresse i Schengens informationssystem (SIS), här kallad tilläggsförordningen.

Genom tilläggsförordningen införs och ändras ett antal bestämmelser i polisförordningen. De nya bestämmelserna innebär att det införs en ny kategori registreringar i SIS, i form av informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet. Sådana informationsregistreringar får enligt tilläggsförordningen föras in i SIS av medlemsstaterna på förslag av Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) baserat på information som Europol mottagit från myndigheter i tredje land eller internationella organisationer.

I skälen till tilläggsförordningen utvecklas bakgrunden till behovet av den nya registreringskategorin. Där anges att Europol spelar en viktig roll i kampen mot grov brottslighet och terrorism genom att tillhandahålla analyser och hotbilda-bedomningar till de nationella myndigheternas utredningar. Europol fyller även den rollen genom att använda SIS och genom utbytet av tilläggsinformation med medlemsstaterna om SIS-registreringar. Europol har enligt artikel 48 i polisförordningen rätt att få åtkomst till och söka i uppgifter i SIS

när så krävs för att de ska fullgöra sitt uppdrag. Europol får enligt samma artikel även utbyta och begära ytterligare tilläggsinformation från medlemsstaterna. Europol har emellertid inte rätt att göra egna registreringar i SIS. Vidare anförs i skälen till tilläggsförordningen att informationen från tredjeländer och internationella organisationer om personer som begår och misstänks för grova brott och terrorism blir allt viktigare för EU:s inre säkerhet och att vissa av dessa uppgifter endast delas med Europol som behandlar uppgifterna och delar resultatet av sina analyser med medlemsstaterna. Det finns enligt skälen ett behov av att göra sådana uppgifter tillgängliga för gränsbevakningstjänstemän och poliser, men nationell rätt medger inte alltid att registreringar förs in i SIS på grundval av sådana uppgifter. För att åtgärda dessa brister i utbytet av information om grov brottslighet och terrorism – i synnerhet om utländska terrorstridande där övervakning av deras förflyttningar är avgörande – föreslås därför att medlemsstaterna på Europols förslag ska kunna föra in informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare i SIS och göra information som tillhandahålls av tredjeländer och internationella organisationer tillgänglig för tjänstemän i frontlinjen.

Genom tilläggsförordningen införs två nya artiklar om nämnda informationsregistreringar i polisförordningen.

Enligt nya artikel 37a får medlemsstaterna föra in informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare på förslag av Europol och på grundval av information som mottagits från myndigheter i tredjeländer eller internationella organisationer. Registreringarna ska föras in i syfte att informera slutanvändare som gör en sökning i SIS om att tredjelandsmedborgare misstänks vara inblandade i terroristbrott eller i sådan brottslighet som förtecknas i bilaga I till den s.k. Europolförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF). Medlemsstaterna har möjlighet att verifiera och analysera informationen och kan avböja förslaget eller införa en annan sorts registrering baserat på informationen från Europol.

Vid en träff på en informationsregistrering ska den verkställande medlemsstaten enligt nya artikel 37 b samla in och översända vissa uppgifter till den registrerande medlemsstaten, bl.a. information om



att den person som är föremål för en informationsregistrering har lokaliserats. Även Europol ska informeras enligt ett tillägg till artikel 48 i polisförordningen.

Vid sidan av detta sker genom tilläggsförordningen ett antal följdändringar i befintliga artiklar, om exempelvis uppgiftskategorier (artikel 20), flaggning (artikel 24) och behandling av SIS-uppgifter (artikel 56).

Tilläggsförordningen trädde i kraft den 1 augusti 2022 men tillämpas ännu inte. Kommissionen ska i enlighet med en ändring i artikel 79 i polisförordningen och när vissa uppräknade villkor har uppfyllts, anta ett beslut som fastställer det datum från och med vilket medlemsstaterna får börja föra in, uppdatera och radera informationsregistreringar i SIS. Något sådant beslut har ännu inte fattats, och arbetet med den tekniska utvecklingen av systemet pågår för närvarande.

## 4.2 Utvidgade sekretessbestämmelser för informationsregistreringar enligt tilläggsförordningen

**Förslag:** Sekretessen för uppgifter i registreringar i SIS ska omfatta även uppgifter i informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet.

### Skälen för förslaget

#### *Nuvarande sekretesskydd*

Den nya registreringskategorin om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet rör information som härstammar från Europol. Informationen kan innehålla mycket skyddsvärda uppgifter, inte minst utifrån ett brottsförebyggande och brottsutredande perspektiv. Det är av stor vikt för Sveriges deltagande i det internationella polisiära samarbetet, med Europol och övriga medlemsstater, att svenska myndigheter har möjlighet att skydda sådana uppgifter från att röjas. Registreringarna kommer även att innehålla känsliga uppgifter om enskilda personer, där ett utlämnande kan innebära stor skada för

den enskilde. Även utifrån det perspektivet bör uppgifterna kunna omfattas av sekretess.

Uppgifter i den nya registreringskategorin omfattas inte av 18 kap. 17 § eller 37 kap. 6 § i nuvarande lydelse. Sverige utbyter dock redan i dag information med Europol för att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet, bl.a. med stöd av Europolförordningen. Det finns vissa möjligheter att sekretessbelägga sådan information med stöd av andra bestämmelser, både utifrån allmänna och enskilda intressen. Vad gäller sekretessen för allmänna intressen är det framför allt 15 kap. 1 a § och 18 kap. 17 a § OSL som aktualiseras. När det gäller sekretess för enskilda intressen, är framför allt 35 kap. 1 § första stycket 4 OSL av intresse.

Det är dock tveksamt om dessa sekretessbestämmelser erbjuder ett tillräckligt sekretesskydd för uppgifter som kommer att finnas i den nya registreringskategorin, och som härstammar från Europol men förts in i SIS av en annan medlemsstat. Exempelvis anges i 15 kap. 1 a § att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt. I förarbetena till bestämmelsen framgår att paragrafen normalt inte är aktuell att tillämpa i situationer då EU-rättsakten inte innehåller någon tydlig sekretessbestämmelse (prop. 2012/13:192 s. 35). Eftersom det inte finns någon tydlig sekretessbestämmelse i polisförordningen – i artikel 11 anges enbart att medlemsstaterna i enlighet med nationell rätt ska tillämpa sina egna konfidentialitetskrav (se avsnitt 3.2) – är det osäkert i vilken utsträckning bestämmelsen kan tillämpas på uppgifter i den nya registreringskategorin. Vidare gäller både 18 kap. 17 a § och 35 kap. 1 § första stycket 4 endast hos de brottsbekämpande myndigheterna, och alltså inte hos alla de myndigheter som kan göra sökningar och få tillgång till uppgifter i SIS. Även utifrån det perspektivet framstår befintliga sekretessbestämmelser som otillräckliga.

Systematiska skäl talar vidare för att reglera eventuellt behov av sekretess för uppgifter i den nya registreringskategorin på samma sätt som övriga SIS-registreringar, dvs. i 18 kap. 17 § och 37 kap. 6 § OSL. Eftersom andra typer av registreringar särskilt räknas upp i dessa paragrafer kan det framstå som ologisk att inte denna registreringskategori ingår.

### *En utvidgning av sekretessen för allmänna intressen*

Informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet bedöms kunna innehålla uppgifter som förekommer i utländska brottsutredningar. Den typen av uppgifter, som alltså förekommer i utländska brottsutredningar men inte omfattas av förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 §, omfattas i dag av sekretess enligt 18 kap. 17 § OSL (se avsnitt 3.2.1 ovan). Enligt förarbetena till 18 kap. 17 § andra stycket OSL (prop. 1999/2000:61 s. 164–168) är avsikten med bestämmelserna i det stycket att skydda uppgifter som hänför sig till utländska brottsutredningar, när sådana uppgifter förekommer i SIS. Det finns som framgår ovan ett behov av att säkerställa att även uppgifter i den nya registreringskategorin får ett sådant skydd.

Skaderekvisitet i 18 kap. 17 § innebär att den svenska myndigheten ska pröva om det kan antas att uppgiften lagts in i SIS under förutsättning att den inte röjs. Den starka presumtionen för sekretess har sin bakgrund i att det inom det straffrättsliga samarbetet är en självklar utgångspunkt att känsliga uppgifter i en utländsk utredning kan skyddas i den andra staten (prop. 1999/2000:61 s. 168 och 209). Ett sådant skaderekvisit är lämpligt även när det gäller den nu aktuella registreringskategorin. I likhet med vad som gäller för övriga registreringskategorier i paragrafen och generellt vid internationellt rättsligt och polisiärt samarbete, är det lämpligt att sekretessen gäller i högst fyrtio år. Av samma skäl som anfördes vid införandet av 18 kap. 17 § OSL, bör därför även uppgifter i informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet kunna omfattas av sekretess enligt 18 kap. 17 § andra stycket OSL. Bestämmelsen bör ändras så att detta framgår.

### *En utvidgning av sekretessen för enskilda intressen*

Informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet bedöms vidare kunna innehålla uppgifter som hade kunnat omfattas av sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden om de förekommit i ett annat sammanhang, t.ex. i svenska polisregister och inom ramen för en förundersökning (35 kap. 1 § OSL) eller i

verksamhet för kontroll över utläningar (37 kap. 1 § OSL). I linje med vad som anförs ovan om behovet av sekretess för sådana uppgifter, bör uppgifterna – på samma sätt som redan gäller för uppgifter i vissa andra registreringar i SIS, och av samma skäl som ligger till grund för det sekretesskyddet (se avsnitt 3.2.2 ovan) – omfattas av sekretessbestämmelsen i 37 kap. 6 § första stycket OSL. Det omvända skaderekvisit som gäller enligt bestämmelsen är, med tanke på vilken sorts uppgifter det är fråga om, lämpligt för uppgifter i den nya registreringskategorin.

Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden gäller i normalfallet i högst sjuttio år. Skälet till denna sekretesstid är att sekretessen för känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i de flesta fall bör gälla större delen av den enskildes livstid. Den föreslagna bestämmelsen kommer i första hand att träffa den typ av uppgifter som hos andra myndigheter, t.ex. Polismyndigheten, skulle vara skyddade i högst sjuttio år. Det förefaller därför mest lämpligt att föreslå samma längd på sekretesstid i detta fall.

#### *Inget ytterligare behov av lagändringar*

Enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 18 kap. 18 § OSL hindrar inte sekretessen enligt 17 § andra stycket samma kapitel att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i kompletteringsförordningen och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Detsamma gäller enligt den sekretessbrytande bestämmelsen i 37 kap. 7 § OSL i fråga om sekretessen enligt 6 § samma kapitel. De ändringar som nu föreslås i 18 kap. 17 § andra stycket OSL och i 37 kap. 6 § första stycket OSL medför inte något behov av att ändra bestämmelserna i 18 kap. 18 § OSL och 37 kap. 7 § OSL. De senare paragraferna kommer genom de ändringar som nu föreslås även att träffa uppgifter i den nya registreringskategorin, vilket bedöms lämpligt.

I 18 kap. 19 § tredje stycket OSL inskränks rätten att meddela och offentliggöra vissa uppgifter på grund av den tystnadsplikt som följer av 17 § samma kapitel. De justeringar som nu föreslås i 18 kap. 17 § OSL påverkar inte den bedömning i fråga om rätten att meddela eller offentliggöra uppgifter som tidigare har gjorts (prop. 1999/2000:61 s. 168, prop. 2011/12:55 s. 64 och 2019/20:64 s. 182

f.). Det finns därför inte något behov att ändra bestämmelsen i 18 kap. 19 § OSL.

Inte heller den nya personuppgiftsbehandling som tilläggsförordningen ger upphov till medför något behov av lagändring. Behandling av SIS-uppgifter regleras i artikel 56 i polisförordningen, vilken är direkt tillämplig. Den följdändring som görs i artikel 56 genom tilläggsförordningen ger stöd för den personuppgiftsbehandling som den nya registreringskategorin kan komma att medföra för svenska myndigheter. Förutsättningarna för att behandla uppgifter i den svenska nationella delen av SIS anges i kompletteringslagen. Som framgår av kompletteringslagen gäller därutöver, vid behandling av personuppgifter i SIS, brottsdatalagen (2018:1177), EU:s dataskyddsförordning (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) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

## 5 I kraftträdande och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

**Bedömning:** Det krävs inga övergångsbestämmelser.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Så som anges i avsnitt 4.1 trädde tilläggsförordningen i kraft den 1 augusti 2022 men tillämpas ännu inte. Kommissionen ska i enlighet med en ändring i artikel 79 i polisförordningen och när vissa uppräknade villkor har uppfyllts, anta ett beslut som fastställer det datum från och med vilket medlemsstaterna får börja föra in, uppdatera och radera informationsregistreringar i SIS. Arbetet med den tekniska utvecklingen av systemet pågår för närvarande och det är ännu oklart när ett sådant beslut kan komma att fattas och när tilläggsförordningen ska börja tillämpas.

Lagändringarna som föreslås i denna promemoria bör träda i kraft när tilläggsförordningen ska börja tillämpas. Eftersom detta är beroende av kommissionens beslut bör det överlämnas åt regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet.

Tilläggsförordningen kommer när den börjar tillämpas att gälla direkt i medlemsstaterna, och några övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

## 6 Konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen kan förbättra förutsättningarna för internationellt samarbete på det brottsbekämpande området och bidra till ett bättre skydd för den personliga integriteten. Förslagen har inte några andra konsekvenser.

### Skälen för bedömningen

Den nya registreringskategorin informationsregistreringar om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terrorism eller viss annan grov brottslighet bedöms kunna innehålla uppgifter som förekommer i utländska brottsutredningar och uppgifter om enskilda personliga förhållanden. Förslagen innebär att dessa uppgifter kommer att kunna omfattas av sekretess.

I det internationella straffrättsliga samarbetet har det länge varit en självklar utgångspunkt att uppgifter i brottsutredningar skyddas av sekretess i alla länder som deltar i samarbetet. Avsaknad av sekretessbestämmelser i ett land som har tagit emot en uppgift kan i förlängningen försvåra samarbete på det brottsbekämpande området, eftersom ett utlämnande av uppgiften i vissa fall skulle kunna inverka negativt på en pågående brottsutredning i det land som lämnat över uppgiften. Förslagen kan därför i viss mån anses förbättra förutsättningarna för internationellt samarbete på det brottsbekämpande området.

Genom de föreslagna ändringarna stärks skyddet för den personliga integriteten hos enskilda som är föremål för SIS-registreringar av detta slag.

Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för det allmänna eller för enskilda. Det bedöms inte heller i övrigt ha några sådana konsekvenser som bör redovisas särskilt.

## 7 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

#### 18 kap.

17 § Sekretess gäller i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, för uppgift som hänför sig till en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller en angelägenhet som angår tvångsmedel, om det kan antas att det varit en förutsättning för den andra statens eller den mellanfolkliga domstolens begäran att uppgiften inte skulle röjas.

Motsvarande sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Migrationsverket, Regeringskansliet och en utlandsmyndighet för uppgift som avser en registrering i Schengens informationssystem om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,
2. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller,
3. okända efterlysta personer som söks för identifiering, *eller*
4. *tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet.*

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Paragrafen reglerar sekretess till skydd för uppgifter i utländska brottsutredningar när dessa förekommer hos svenska myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att sekretessen utvidgas till att även omfatta uppgifter som avser registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet. Sekretessen omfattar inte enbart uppgifter i den ursprungliga SIS-registreringen utan även t.ex. uppgifter i tilläggsinformation som avser en sådan registrering.



### 37 kap.

6 § Sekretess gäller hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men och uppgiften förekommer i en angelägenhet som avser en registrering i Schengens informationssystem om

1. omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning,

2. en försvunnen person eller en sårbar person som behöver hindras från att resa,

3. diskreta kontroller, undersökningskontroller eller särskilda kontroller,

4. *tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet.*

5. en okänd efterlyst person som söks för identifiering,

6. nekad inresa och vistelse, *eller*

7. återvändande.

Motsvarande sekretess gäller hos en myndighet som prövar ansökningar om visering, uppehållstillstånd eller medborgarskap.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen reglerar sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden för uppgifter som avser registreringar i SIS. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringarna i *första stycket* innebär att sekretessbestämmelsen omfattar även uppgifter som avser registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som misstänks vara inblandade i terroristbrott eller annan grov brottslighet (*punkt 4*). Sekretessen omfattar inte enbart uppgifter i den ursprungliga SIS-registreringen utan även t.ex. uppgifter i tilläggsinformation som avser en sådan registrering. *Punkterna 5–7* motsvarar hittillsvarande punkterna 4–6. I dessa punkter görs ingen ändring i sak.