

Stockholm den 30 augusti 2019

R-2019/0927

Till Justitiedepartementet

Ju2019/01568/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 26 april 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning (Ds 2019:5).

Sammanfattande synpunkter

En målsättning med förslaget och som uttrycks i författningsförslagets inledande paragraf är att åstadkomma att passverksamheten bedrivs effektivt samtidigt som reglerna ska skydda mot intrång i den personliga integriteten. Bestämmelserna ska komplettera Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda 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) (GDPR) när det gäller passverksamheten, eftersom det i nuläget saknas sådana bestämmelser.

Advokatsamfundet har yttrat sig över det tidigare lagförslaget på området (departementspromemorian Passdatalag - Ds 2015:44), vilket inte ledde till någon lagstiftning (se Advokatsamfundets yttrande R-2015/1712). Flera av de synpunkter som Advokatsamfundet lämnade i sitt tidigare remissvar är aktuella också i förhållande till det nya förslaget. Advokatsamfundet anser att även de nu föreslagna reglerna i många delar är lämpliga och motiverade utifrån samhällets behov att få behandla berörda personuppgifter. Det är vidare positivt att det finns en strävan att motverka att personuppgifter behandlas så att det äventyrar den personliga integriteten. Denna strävan har dock enligt Advokatsamfundets mening inte i tillräcklig grad kommit till uttryck i författningsförslaget.

Advokatsamfundet finner att inte heller det nu aktuella förslaget tar tillräcklig hänsyn till att de personuppgifter som förekommer inom passverksamheten kan vara känsliga, vilket

borde ha föranlett en djupare analys av säkerhetsfrågorna. Därtill innehåller förslaget inga hinder mot att personuppgifter med ursprung från passverksamheten kommer att behandlas hos andra myndigheter för olika sekundära ändamål, samtidigt som det lämnas mer eller mindre öppet vilka dessa ändamål kan vara och vilka konsekvenser en sådan behandling kan medföra.

Utöver detta saknas en analys av hur tillgången till uppgifter inom passverksamheten och informationsflödet mellan myndigheterna kan komma att påverka den personliga integriteten och rättssäkerheten. Detsamma gäller beträffande hur de föreslagna reglerna kan komma att påverka de enskildas förtroende för myndigheternas verksamhet.

Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget och rekommenderar att säkerhetsfrågorna och konsekvenserna av en behandling för sekundära ändamål utreds ytterligare.

Därutöver får Advokatsamfundet anföra följande.

Säkerhetsfrågorna

Utredningens påstående att Advokatsamfundet förordat en uttrycklig reglering med konkreta säkerhetsåtgärder är inte korrekt.¹ Att det är olämpligt att i lag ange konkreta säkerhetsåtgärder är nämligen självklart, inte minst mot bakgrund av att lagstiftningsprocessen ofta är alltför tidsödande för att hinna anpassas till nya förutsättningar till följd av den snabba tekniska utvecklingen. Advokatsamfundet finner av detta skäl heller ingen anledning att förorda att några konkreta och preciserade säkerhetsåtgärder eller lösningar beskrivs direkt i lagtexten. Advokatsamfundet saknar dock fortfarande en närmare analys om vilka konkreta säkerhetsåtgärder som behövs eller kan vara lämpliga vid behandling av personuppgifter i passverksamheten. Utredningen ägnar endast ett kortare avsnitt åt dessa frågeställningar, i vilket innehållet är tämligen intetsägande.²

Som Advokatsamfundet påpekat i sitt yttrande avseende det tidigare förslaget till passdatalag påverkas säkerheten av om mängden av de personuppgifter som behandlas är omfattande eller om uppgifterna är känsliga, vilket utredningen förefaller instämma i.³ Därtill påverkas säkerheten av om systemen har ett okänt eller stort antal åtkomstpunkter eller andra accessmöjligheter, om ett stort antal personer har tillgång till systemen och tjänsterna och kan förändra uppgifter däri, om loggning av åtgärder eller uppföljning av sådan loggning är otillräcklig, om det förekommer ett stort antal incidenter där uppgifter försvunnit eller manipulerats, eller om det saknas kontroll över vilka slags incidenter som skett eller kan ske. Sådana omständigheter medför var för sig eller tillsammans att de lagrade uppgifternas tillförlitlighet minskar.⁴ Advokatsamfundet anser det

¹ Ds 2019:5 s. 127.

² Ds 2019:5 s. 126 ff. och 141.

³ Ds 2019:5 s. 89.

⁴ Jfr artikel 32 och skäl 83 Dataskyddsförordningen (GDPR), Datainspektionens allmänna råd, Säkerhet för personuppgifter, s. 14 ff. och 19 ff., även 3 kap. 1-4 §§ säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

otillfredsställande att utredningen i denna del endast helt kort hänvisar till myndigheternas egna analyser och tillsynsmyndigheternas arbete. Eftersom utredningen inte för något närmare resonemang om de olika säkerhetsriskerna, vilka slags åtgärder dessa bör föranleda och vilka olägenheter som de registrerade kan drabbas av, ger utredningen ett intryck av att säkerhetsfrågorna och skyddet för den personliga integriteten är av mindre intresse.⁵ Således har inte heller denna utredning i tillräcklig grad beaktat informationsteknikens särskilda egenskaper och förutsättningarna för teknikens användande. Ett mer ingående resonemang i förarbetena om säkerhetsfrågorna hade visat att dessa ska tas på stort allvar och skulle samtidigt även kunnat ge myndigheterna vägledning om hur lagstiftaren ser på frågorna samt hur säkerhetsarbetet ska bedrivas. Advokatsamfundet känner fortfarande en stor oro över att utredningen inte ägnar säkerhetsfrågorna någon större uppmärksamhet.⁶

Advokatsamfundet välkomnar dock att utredningen nu föreslagit en bestämmelse som uttryckligen anger att personuppgifterna inte ska vara tillgängliga för sådan personal som inte behöver dem i arbetet.⁷ Advokatsamfundet kan instämma i utredningens slutsats att det får ankomma på myndigheterna att bedöma vilka medarbetare som i sitt arbete behöver få tillgång till personuppgifterna. Samtidigt hade det varit värdefullt om utredningen uppmärksammat myndigheterna på nödvändigheten av kontroll över vilka som har tillgång till information i de berörda systemen och att användningen av personuppgifterna kontrolleras, exempelvis genom loggning.

Enligt utredningen kommer även känsliga personuppgifter, exempelvis biometriska data och uppgifter om hälsa att förekomma i aktuella system. Utredningen konstaterar att det föreligger större behov av att precisera eller begränsa personuppgiftsbehandlingen ju känsligare personuppgifter det är fråga om.⁸ I sådana situationer är säkerhetsfrågorna ännu viktigare, men inte heller här för utredningen något resonemang om vilka slags bedömningar som myndigheterna bör göra. Enligt Advokatsamfundets uppfattning hade det varit önskvärt om utredningen hade resonerat kring olika förhållanden som kan vara av betydelse för säkerheten, såsom vilka incidenter som förekommit i systemen, vilka konsekvenser incidenterna medfört, hur och när de upptäckts, vad som orsakat incidenterna och hur de åtgärdats. Vidare kunde utredningen även ha resonerat kring lämpligheten i att myndigheterna ser över sina brandväggar, virusskydd, larmfunktioner eller behov av kryptering. Detta slags frågeställningar är nämligen av stor betydelse för bedömningen av säkerhetsfrågorna och behovet av säkerhetsåtgärder.

Sammantaget finner Advokatsamfundet det anmärkningsvärt att utredningen inte visar säkerhetsfrågorna så begränsat intresse, särskilt när det är fråga om behandling av en stor mängd personuppgifter där även känsliga sådana ingår.

⁵ Ds 2019:5 s. 127.

⁶ Se särskilt Ds 2019:5 s. 141.

⁷ Ds 2019:5 s. 127, 13 § i förslaget till passdatalag.

⁸ Ds 2019:5 s. 133 ff.

Ändamålen med behandlingen av personuppgifterna

Advokatsamfundet välkomnar såsom enligt yttrandet över tidigare förslag till passdatalag att det särskilt regleras hur personuppgifter får behandlas i passverksamheten. Att de personuppgifter som förekommer i passverksamheten behandlas på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som de registrerade skyddas mot att deras personliga integritet kränks vid behandlingen, är något som Advokatsamfundet ställer sig bakom.

Det finns enligt Advokatsamfundet dock skäl att särskilt uppmärksamma problematiken i att myndigheterna ska göra en intresseavvägning mellan frågor som står i motsatsförhållande till varandra och där myndigheten själv företräder det ena intresset. Det kan i dessa fall enligt Advokatsamfundet, trots att myndigheterna omfattas av objektivitetsprincipen och proportionalitetsprincipen, inte uteslutas att myndigheten vid denna avvägning tillmäter den egna verksamhetsnyttan ett större värde i förhållande till den personliga integriteten än vad som är befogat. Därför är det särskilt angeläget att berörda tillsynsmyndigheter verkligen får de resurser och verktyg som behövs för att kunna bedriva en aktiv tillsyn. Eftersom även denna utredning kommit fram till att deras förslag inte leder till några nämnvärda ekonomiska konsekvenser,⁹ ställer Advokatsamfundet sig mycket tveksamt till om ett effektivt tillsynsarbete kommer att kunna bedrivas (se mer härom nedan under avsnittet ”Ekonomiska konsekvenser”).

De olika ändamål för vilka personuppgifter enligt förslaget 7-8 §§ ska få behandlas i passverksamheten är i huvudsak konkretiserade och förutsebara. Där anges på ett tydligt sätt att ändamålen består i handläggning av passärenden och Polismyndighetens gränskontroll.¹⁰

Förslaget anger även vissa ytterligare sekundära ändamål för behandling av personuppgifter. Som ett sådant sekundärt ändamål för vilket de olika personuppgifterna ska få behandlas anges Polismyndighetens brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet och där behandlingen av personuppgifterna kan avse alla slags moment som ingår i en sådan verksamhet.¹¹ Som utredningen själv framhåller ska det enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen finnas särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål för behandlingen av personuppgifterna och dessa ska inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.¹² Advokatsamfundet anser liksom utredningen att ändamålen i och för sig är berättigade¹³ och inser svårigheterna i att ge en uttömmande beskrivning, men finner det samtidigt otillfredsställande när ändamålen beskrivs i alltför allmänna ordalag utifrån intresset att skydda den personliga integriteten. När det i princip överläts till berörda myndigheter att själva bestämma ändamålen för behandlingen och om behandlingen är förenlig med dessa, blir det ännu viktigare att det bedrivs en regelbundet återkommande och ingående tillsyn. Eftersom tillsynsmyndigheterna endast har

⁹ Ds 2019:5 s. 191 f.

¹⁰ Ds 2019:5 s. 97 ff. och 108 ff.

¹¹ Ds 2019:5 s. 113 ff. och 9 § förslaget till passdatalag.

¹² Ds 2019:5 s. 107.

¹³ Ds 2019:5 s. 114.

begränsade resurser till sitt förfogande, ställer sig Advokatsamfundet fortfarande tveksamt till huruvida det kan säkerställas att behandlingen sker för berättigade ändamål (se mer härom nedan under avsnittet ”Ekonomiska konsekvenser”).

Som utredningen framhåller får personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ursprungliga ändamålet (finalitetsprincipen). Även ett utlämnande av personuppgifter till annan måste vara förenligt med de ursprungliga ändamålen. För att avgöra om så är fallet måste man beakta vad den som vill ha ut uppgifterna ska använda dem till och jämföra den tilltänkta användningen med de ursprungliga ändamålen.¹⁴ Utredningen går dock inte in på hur det ska kunna kontrolleras att behandlingen inte sker i strid med finalitetsprincipen eller i övrigt strider mot dataskyddsbestämmelserna innan personuppgifterna lämnas ut. Advokatsamfundet får här uppmärksamma om att det enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan föreligga sekretess som hindrar ett sådant utlämnande om uppgifterna kan antas komma att behandlas i strid med dataskyddsregleringen hos den mottagande parten.¹⁵

Av förslaget framgår att personuppgifterna kan få användas i spanings- och underrättelseverksamhet, exempelvis för att byta till sig information från andra länders myndigheter. I en sådan situation kommer det att saknas kontroll över hur och av vilka skäl personuppgifterna senare används av sådana utländska myndigheter. Underrättelseverksamhet omfattas därtill av särskilda bestämmelser om sekretess som medför att den registrerade inte får reda på vilka uppgifter som har lämnats ut, till vem de utlämnats eller varför de utlämnats och än mindre får den registrerade möjlighet att rätta eventuella felaktigheter.¹⁶ Advokatsamfundet har i sitt yttrande över tidigare förslag till passdatalag uttryckt stark oro för dessa förhållanden och anser att inte heller denna utredning ägnat tillräckligt intresse åt problematiken. I stället hänvisar utredningen till att tillsynsmyndigheterna kan kontrollera hur uppgifterna behandlas och att Advokatsamfundets oro därför är obefogad.¹⁷ Då förbises emellertid att tillsynsmyndigheternas resurser för att bedriva ett aktivt tillsynsarbete är begränsade och framför allt bortser man ifrån att myndigheterna saknar jurisdiktion för att kontrollera och bedriva tillsyn över hur uppgifterna behandlas i andra länder. Därför kvarstår Advokatsamfundets inställning och farhågor i dessa avseenden.

Personuppgiftsansvaret

Advokatsamfundet ställer sig positivt till utredningens förslag vad gäller utpekandet av vilka myndigheter som är personuppgiftsansvariga för behandlingen av personuppgifter, vilket underlättar för de registrerade att veta vart de ska vända sig med frågor och begäran om rättelse av personuppgifterna eller på annat sätt tillvarata sina rättigheter. Advokatsamfundet har tidigare uttryckt oro för att det i vissa specifika fall kan uppstå oklarhet avseende vem som är personuppgiftsansvarig och att detta kan försvåra för den

¹⁴ Ds 2019:5 s. 118 f., 11 § förslaget till passdatalag.

¹⁵ Se 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹⁶ 18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹⁷ Ds 2019:5 s. 115.

registrerade att tillvarata sina rättigheter,¹⁸ men som utredningen nu framhåller torde detta åtminstone till stor del kunna undanröjas genom myndigheternas skyldighet att hjälpa de registrerade till rätta.¹⁹

Samtidigt medger de föreslagna bestämmelserna att vissa andra myndigheter får tillgång till de aktuella personuppgifterna hos vilka uppgifterna kan komma att behandlas för andra ändamål än de som gäller för passverksamheten. För sådan behandling kommer personuppgiftsansvaret att åvila dessa myndigheter. Advokatsamfundet anser därför fortfarande att det för de registrerades del kan vara oklart vilka myndigheter eller andra som kan få tillgång till deras personuppgifter och som är personuppgiftsansvariga för den behandling av uppgifterna som dessa i sin tur utför. Det är inte möjligt att uttryckligen ange i författningstexten vilka myndigheter eller andra som kan få tillgång till personuppgifterna och därmed är personuppgiftsansvariga för behandlingen av dessa. Advokatsamfundet hade ändå välkomnat ett ytterligare tydliggörande i detta avseende, exempelvis genom införandet av en skyldighet att informera de registrerade om till vilka personuppgifterna har lämnats ut, så att den registrerade kan få veta till vem denne ska vända sig.²⁰

Ekonomiska konsekvenser

Enligt utredningen ska de föreslagna bestämmelserna inte leda till annat än smärre ekonomiska konsekvenser, vare sig för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten eller Datainspektionen i egenskap av tillsynsmyndigheter, eller för någon annan aktör.²¹ När utredningen drar sådana slutsatser måste detta uppfattas som att något utökat tillsynsarbete inte är avsett. Samtidigt är tillsynsmyndigheternas resurser fortfarande tämligen begränsade. Av Datainspektionens årsredovisning 2018 framgår bland annat att antalet medarbetare under 2018 ökat från 57 till 87 och att en stor majoritet av personalen är nyanställd.²² Där påpekas även att Datainspektionen har haft begränsad kapacitet att inledda tillsyn baserat på inkomna klagomål och att inflödet av sådana ärenden varit ”rekordhøgt”. Av årsredovisningen kan konstateras att antalet klagomål enligt GDPR (vari även ingår klagomål enligt brottsdatalagen (2018:1177)) under 2018 uppgått till totalt 1 420, medan antalet inledda tillsynsärenden endast uppgått till totalt 72, varav 67 gällde GDPR.²³ Vidare framgår att Datainspektionen för 2018 tilldelats ett ökat anslag om knappt 20 miljoner kronor i förhållande till 2017. Samtidigt ökade motsvarande kostnader med omkring 30 miljoner kronor.²⁴ Detta tyder på att den registrerade kan utgå ifrån att sannolikheten är mycket låg (endast cirka 5 procent) för att ett klagomål leder till någon

¹⁸ Se Advokatsamfundets yttrande R-2015/1712.

¹⁹ Ds 2019:5 s. 102 ff., 105 och 6 § förslaget till passdatalag.

²⁰ 6 § förslaget till passdatalag. En liknande informationsskyldighet finns i artikel 15.1 c) Dataskyddsförordningen (GDPR).

²¹ Ds 2019:5, s 191 f.

²² Datainspektionens årsredovisning 2018 (<https://www.datainspektionen.se/nyheter/ett-handelserikt-2018/>), s. 9.

²³ Datainspektionens årsredovisning 2018 (<https://www.datainspektionen.se/nyheter/ett-handelserikt-2018/>), s. 14 och 27 f.

²⁴ Datainspektionens årsredovisning 2018 (<https://www.datainspektionen.se/nyheter/ett-handelserikt-2018/>), s. 48.

tillsyn från Datainspektionens sida. Utredningens bedömning ger därför ingen anledning för de registrerade att räkna med någon aktivare tillsyn från Datainspektionens sida när det gäller passverksamheten. I motsvarande utsträckning behöver myndigheterna inom passverksamheten därmed inte heller oroa sig för att i någon nämnvärd utsträckning bli utsatta för tillsyn. Advokatsamfundet ställer sig därför mycket tveksamt till att förslaget i verkligheten kommer att leda till det utökade skydd för den personliga integriteten som utredningen framhåller.

Förhållandet till annan lagstiftning

Advokatsamfundet instämmer i utredningens bedömning att det är lämpligt med en separat registerförfattning för behandling av personuppgifter i passverksamheten.²⁵

Utredningen uppger att den föreslagna lagen ska komplettera lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Samtidigt föreslår utredningen att lagen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till denna ska äga företräde framför dataskyddslagen.²⁶ Såväl i förarbetena till dataskyddslagen som till brottsdatalagen (2018:1177) finns en så kallad EU-spärr som klargör att bestämmelser inte får meddelas på sätt och med innehåll som strider mot tvingande EU-rättsakter.²⁷ Advokatsamfundet anser att förslaget med dess nuvarande utformning kan uppfattas som att dataskyddsförordningen respektive dataskyddsdirektivet ska vara subsidiära i förhållande till de föreslagna bestämmelserna, något som knappast torde vara avsikten och inte heller är tillåtet. Det är därför enligt Advokatsamfundet önskvärt att det tydliggörs, helst direkt i författningstexten, eller i vart fall förs ett resonemang innebärande att tvingande EU-rättsliga regler inte ska åsidosättas genom de föreslagna bestämmelserna eller föreskrifter som meddelats i anslutning till dessa.

Tillgången till och hanteringen av personuppgifterna

När myndigheterna får *direktåtkomst* till berörda system och personuppgifter anses detta särskilt känsligt ur integritetsaspekt.²⁸ Detta borde enligt Advokatsamfundets uppfattning föranlett utredningen att ägna större uppmärksamhet åt säkerhetsfrågorna och en betydligt mer ingående behandling av dessa. Advokatsamfundet har i tidigare remissvar²⁹ varit kritiskt mot att tillåta direktåtkomst mellan olika myndigheter, särskilt när det gäller känsliga personuppgifter. Detta riskerar nämligen ofta att för många personer, utan tillräckliga skäl, får tillgång till personuppgifter. I många fall finns det mindre integritetskänsliga sätt att dela information mellan myndigheter utan att tjänstemän hos olika myndigheter har direktåtkomst till andra myndigheters personuppgifter.

²⁵ Jfr Ds 2019:5 s. 92.

²⁶ Ds 2019:5 s. 66 och 5 § förslaget till passdatalag.

²⁷ Se 1 kap. 6 § dataskyddslagen och prop. 2017/18:105 s. 27 och 187, samt 1 kap. 5 § brottsdatalagen och prop. 2017/18:232 s. 79 f.

²⁸ Jfr e-delegationens rapport – Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling, s. 6 och Datainspektionens yttrande 2015-02-26, dnr 2529-2014.

²⁹ Se t.ex. följande Advokatsamfundets remissvar, 2015-09-30 Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73) samt 2015-11-20 Myndighetsdatalag (SOU 2015:39).

I enlighet med utredningens beskrivning innehåller passhandlingen ett datachip som kan innehålla biometrisk information. Som exempel nämns den enskildes ansiktsbild tillsammans med dennes fingeravtryck, underskrift och andra personuppgifter.³⁰ Syftet med detta är att underlätta fastställandet av rätt identitet hos passhandlingens innehavare. Detta betyder att det kommer att finnas personuppgifter utgörande biometrisk information i berörda informationssystem som uppgifterna i passhandlingarnas datachip kan matchas mot. Advokatsamfundet får uppmärksamma om att Datainspektionen i flera sammanhang har uttalat att sådan biometrisk information i sig utgör känsliga personuppgifter och att särskild försiktighet måste iakttas vid behandlingen därav.³¹ Mot denna bakgrund anser Advokatsamfundet att det krävs särskilda säkerhetsåtgärder för att skydda detta slags personuppgifter och att utredningen inte i tillräcklig utsträckning resonerat kring vilka konkreta åtgärder som kan behövas.

Av den tidigare utredningen framgick att bolaget AB Svenska Pass, som är ett privat företag, anlitas för att tillverka passen och att bolaget i denna verksamhet får tillgång till personuppgifterna på sådant sätt att bolaget därmed utgör ett personuppgiftsbiträde med vilket ett personuppgiftsbiträdesavtal måste ingås.³² Utredningen har enligt Advokatsamfundets uppfattning inte tillräckligt uppmärksammat detta och inte berört vilka krav som ska ställas på den som anlitas för passtillverkningen. Sådana krav måste ställas för att tillgodose att personuppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsregleringen och hur personuppgiftsbiträdet ska uppfylla lämpliga säkerhetskrav. Det har heller inte i denna utredning berörts vem av de olika personuppgiftsansvariga myndigheterna som ska ingå sådant personuppgiftsbiträdesavtal med den som anlitas för passtillverkningen.

De enskildas förtroende för myndigheternas verksamhet

Medborgarnas frihet att röra sig inom riket och att lämna detta kan i viss utsträckning anses inskränkas genom krav på innehav och uppvisande av pass eller av bestämmelser om passhinder. Sådana inskränkningar får endast ske i lag samtidigt som de ändamål som ligger bakom inskränkningarna måste vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och vara nödvändiga för uppfyllande av ändamålen.³³

Tillgången till pass kan begränsas under olika förutsättningar. Följaktligen får den som är misstänkt eller dömd för brott, den som är intagen för psykiatrisk tvångsvård och den som i samband med konkursärende åläggas att lämna ifrån sig sitt pass. Detta utgör en begränsning i tillgången till pass. I sådana sammanhang kan även meddelas förbud att utfärda pass. Motsvarande gäller den som är skäligen misstänkt för brott, där det inte föreskrivs lindrigare straff än fängelse i sex månader eller den som är efterlyst och

³⁰ Ds 2019:5 s. 47 ff.

³¹ Se t.ex. Datainspektionens beslut dnr 1601-2004, 535-2007, 1765-2009 och Datainspektionens yttrande 2008-11-20, dnr 1377-2008, jfr även Regeringsrättens dom 2008-12-16 i mål nr 6588-05.

³² Se Ds 2015:44 s. 154, observera artikel 4.8 och särskilt artikel 28 dataskyddsförordningen.

³³ 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen.

omedelbart ska gripas. Advokatsamfundet har i och för sig inget att erinra mot detta och att personuppgifterna får användas för dessa ändamål. Men när felaktigheter i uppgifterna kan medföra mycket allvarliga konsekvenser för den enskilde finner Advokatsamfundet det otillfredsställande att utredningen inte ägnat större uppmärksamhet åt integritets- och säkerhetsfrågorna.

Som konstaterats i den tidigare utredningen har den enskilde i praktiken ingen valmöjlighet. Om denne inte frivilligt låter myndigheterna behandla personuppgifterna och lämnar fingeravtryck och bild, utfärdas inget pass. Därmed inskränks den enskildes medborgerliga rörelsefrihet.³⁴ Dessa omständigheter borde ha utgjort ytterligare skäl för utredningen att närmare bedöma säkerhetsfrågorna och vilka säkerhetsåtgärder som kan vara lämpliga.

En av målsättningarna med de föreslagna lagreglerna är att tillgången till och behandlingen av personuppgifterna ska främja en effektiv passverksamhet. Detta innebär att passmyndigheterna snabbt och enkelt ska kunna upptäcka om det föreligger någon förutsättning för ett ingripande, t.ex. vid ut- eller inresa till riket. Då måste myndigheterna snabbt kunna få tillgång till uppgifterna och även kunna utbyta dem med andra myndigheter. Advokatsamfundet ser här en risk för att kravet på snabbhet och enkelhet får företräde framför säkerheten. Detta gör det särskilt viktigt att personuppgifterna behandlas på ett säkert sätt och att det säkerställs att uppgifterna är korrekta, inte minst när resultatet kan bli att den enskildes rörelsefrihet inskränks. Ett felaktigt ingripande kan leda till långtgående följder för den enskilde, t.ex. genom att en tjänsteresa eller semesterresa inte kan genomföras. Advokatsamfundet anser det otillfredsställande att inte heller denna utredning i högre grad har beaktat och analyserat säkerhetskraven och integritetsfrågorna.

Avslutande synpunkter

Utredarna har samrått med ett flertal olika myndigheter och andra organisationer, samt inhämtat remissyttranden i den tidigare utredningen om ny passdatalag.³⁵ Det hade enligt Advokatsamfundets mening dock varit värdefullt om det i utredningen även ingått sakkunniga inom det informationstekniska området och säkerhetsområdet som närmare kunnat bedöma och ställa relevanta frågor om säkerheten. Sådan kompetens finns t.ex. hos Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller hos olika privata aktörer inom området för elektronisk kommunikation. När sådan kompetens inte ingått heller i denna utredning förstärker detta enligt Advokatsamfundet intrycket att man inte tagit säkerhetsfrågorna på tillräckligt allvar. Sakkunniga inom nämnda områden kunde ha bidragit med närmare kunskap om hur utformningen av systemen och myndigheternas hantering kan effektiviseras, när nu detta är ett av målen bakom utredningen. Vidare hade sakkunniga inom säkerhets- och integritetsområdet kunnat tillföra värdefulla kunskaper om integritetsaspekterna, då detta är den andra delen av målsättningen bakom utredningen och författningsförslagen. På så sätt hade

³⁴ 6 § passlagen (1978:302) och Ds 2015:44 s. 46.

³⁵ Ds 2019:5 s. 233 och 2015:44 s. 38.

utredningen kunnat ägna ett betydligt större intresse åt säkerhets- och integritetsfrågorna och givit dem ett större utrymme i texterna.

Advokatsamfundet saknar således fortfarande en närmare analys av vilka konsekvenser felaktigheter eller brister i behandlingen av personuppgifterna kan få för de enskilda och hur detta kan komma att påverka medborgarnas förtroende för passverksamheten. En sådan analys skulle även bidra till bedömningen av vilka säkerhetsåtgärder som kan vara lämpliga för att undvika felaktigheter eller brister i systemen och behandlingen av uppgifterna.

Advokatsamfundet ifrågasätter inte att utredningen eftersträvat en rimlig balans mellan intressena av en effektiv passverksamhet och den personliga integriteten.

Advokatsamfundet anser dock samtidigt att inte heller denna utredning tar tillräcklig hänsyn till att aktuella personuppgifter även kan vara känsliga och att säkerhetsfrågorna inte har beaktats och analyserats i tillräcklig grad. Advokatsamfundet anser fortfarande att utredningen öppnar för att personuppgifter behandlas för vissa mer eller mindre obestämda sekundära ändamål, utan att dessa närmare analyserats och vilka konsekvenser behandlingen kan medföra. När det dessutom inte har analyserats hur tillgången till uppgifter och informationsflödet mellan myndigheterna kan komma att påverka den personliga integriteten och rättssäkerheten jämte hur de föreslagna reglerna kan komma att påverka de enskildas förtroende för myndigheternas verksamhet, får Advokatsamfundet avstyrka även detta förslag till passdatalag.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg