



Kommittédirektiv

Ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare

Beslut vid regeringssammanträde den 30 januari 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka vilka ändringar som behöver göras i svensk rätt med anledning av att EU har antagit en förordning om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN) och ett direktiv om ändring av det rambeslut som reglerar medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregister genom ett särskilt informationssystem (Ecris).

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka författningsändringar som bör göras med anledning av kraven på införande av uppgifter om fingeravtryck i Ecris-TCN,
- analysera i vilken utsträckning förordningen i övrigt medför behov av ändringar eller kompletteringar i svensk rätt,
- analysera hur ändringsdirektivet bör genomföras i svensk rätt,
- analysera om, och i så fall i vilken utsträckning, Ecris-TCN bör användas utanför förordningens obligatoriska tillämpningsområde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2021.

Det befintliga systemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater

Sedan 2012 finns inom EU ett decentraliserat europeiskt informationssystem för utbyte av uppgifter ur kriminalregister – Ecris – inrättat genom rådets beslut 2009/316/RIF (rådsbeslutet om Ecris). Ecris används för sådant utbyte av kriminalregisteruppgifter som regleras genom rådets rambeslut 2009/315/RIF om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll (Ecris-rambeslutet), vilket genomförts i svensk rätt genom framför allt ändringar i lagen och förordningen om belastningsregister (se propositionen Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater, prop. 2011/12:163).

Enligt Ecris-rambeslutet ska varje medlemsstat som meddelar en brottmålsdom mot en annan medlemsstats medborgare underrätta medborgarstaten om domen. Medborgarstaten lagrar sedan informationen i sitt kriminalregister. På så sätt säkerställs det att medlemsstaterna har information om samtliga domar som har meddelats inom EU mot de egna medborgarna. Ecris-rambeslutet möjliggör också för medlemsstaterna att begära uppgifter ur varandras kriminalregister. Systemet med underrättelser till medborgarstaten innebär att det är tillräckligt att vända sig till den staten för att få tillgång till uppgifter om samtliga domar som har meddelats inom EU mot den aktuella personen. Allt utbyte av belastningsuppgifter via Ecris går genom de centrala myndigheter som varje medlemsstat utsett för detta syfte (i Sverige är Polismyndigheten central myndighet).

När en medlemsstat i stället dömer en tredjelandsmedborgare, dvs. en person som inte är medborgare i någon medlemsstat, finns det inte någon medborgarstat som kan underrättas om domen via Ecris. Någon samlad information om domar mot tredjelandsmedborgare finns därför inte någonstans inom EU. En medlemsstat som är i behov av en tredjelandsmedborgares kriminalhistorik måste alltså skicka förfrågningar via Ecris till samtliga medlemsstater för att vara säker på att få det samlade underlaget. Detta är av praktiska skäl svårt att göra.

Uppdraget att undersöka vilka kompletterande bestämmelser som behövs med anledning av förordningen om Ecris-TCN

Den nya förordningen

I syfte att möjliggöra ett effektivt utbyte mellan medlemsstaterna även av kriminalregisteruppgifter om tredjelandsmedborgare har EU antagit en förordning (EU 2019/816) om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare (förordningen om Ecris-TCN). Förordningen omfattar även – med ett undantag – EU-medborgare som också är medborgare i ett tredjeland. Vad som i fortsättningen sägs om tredjelandsmedborgare avser därför även sådana EU-medborgare, om inte annat framgår.

Det centraliserade system – Ecris-TCN – som inrättas genom förordningen är inte avsett att ersätta det befintliga Ecris, utan kommer att fungera som ett komplement. Ecris-TCN kommer därför inte att innehålla några uppgifter om domar, utan endast sådana uppgifter som krävs för att identifiera de medlemsstater som innehar kriminalregisteruppgifter om tredjelandsmedborgare. Begäran om kriminalregisteruppgifter från de stater som har sådana får sedan ske via Ecris.

Förordningen om Ecris-TCN innehåller, förutom reglering av systemets tekniska utformning och drift, framför allt bestämmelser om vilka uppgifter som varje medlemsstats centralmyndighet ska föra in i Ecris-TCN när en tredjelandsmedborgare döms samt hur medlemsstaterna ska och får använda sig av systemet. Därutöver innehåller förordningen även bestämmelser om bl.a. lagring och ändring av uppgifter samt dataskydd och tillsyn.

Förordningen ska inte genomföras i svensk rätt. Den blir i stället bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningen innehåller emellertid reglering som kan kräva kompletterande bestämmelser i nationell rätt.

Identifiera områden där det behövs kompletteringar

De kompletterande bestämmelser som förordningen aktualiserar är av varierande karaktär. Vissa bestämmelser kommer att vara direkt nödvändiga för att Sverige ska tillgodose förordningens krav, exempelvis måste det säkerställas att centralmyndigheten både har tillgång till och möjlighet att behandla vissa uppgifter som ska läggas in i systemet.

Med hänsyn till att förordningen reglerar användning av uppgifter som för den enskilde kan vara mycket känsliga, måste det även säkerställas att det på nationell nivå finns en väl avvägd dataskydds- och sekretessrättslig reglering kring användningen av systemet. Till exempel kan det finnas ett behov av bestämmelser om sekretess och längsta tid för behandling av sådana identitetsuppgifter ur systemet som centralmyndigheten kommer att få del av när en sökning ger träff.

Det kan också finnas behov av annan nationell reglering som, utan att vara direkt nödvändig för att tillgodose förordningens krav, underlättar användningen av systemet. Bland annat följer det av förordningen att den nationella myndighet som begär uppgifter ur kriminalregistret i vissa fall får besluta att Ecris-TCN inte behöver användas, men det praktiska förfarandet vid ett sådant beslut är inte reglerat. Kompletterande reglering kan även behövas för att exempelvis underlätta användningen av Ecris-TCN i samband med att myndigheter som har direktåtkomst till belastningsregistret hämtar uppgifter ur detta.

Även om merparten av regleringen är obligatorisk innehåller förordningen också bestämmelser som möjliggör för de enskilda medlemsstaterna att själva avgöra en del frågor, såsom om vissa typer av uppgifter ska läggas in i Ecris-TCN och om systemet ska användas för fler ändamål eller i fler situationer än de som uttryckligen regleras i förordningen. Det måste därför även övervägas om, och i så fall i vilken utsträckning, Sverige bör använda sig av dessa möjligheter och om detta kräver kompletterande nationell reglering.

Utredaren ska därför, med de begränsningar och preciseringar som framgår av de följande avsnitten,

- analysera i vilken utsträckning förordningen om Ecris-TCN medför behov av ändringar eller kompletteringar i svensk nationell rätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid analysen ska utredaren särskilt beakta behovet av att upprätthålla ett gott skydd för den enskildes integritet samtidigt som en ändamålsenlig och effektiv användning av det nya systemet möjliggörs.

Hur ska uppgifter om fingeravtryck tas upp och behandlas?

För varje dömd tredjelandsmedborgare ska den dömande medlemsstatens centralmyndighet skapa en uppgiftspost i Ecris-TCN. Denna ska innehålla

uppgifter om fingeravtryck i den utsträckning som sådana har samlats in i enlighet med nationell rätt under ett brottmålsförfarande. Därutöver innehåller förordningen även en särskild minimiregel som endast gäller för uppgiftsposter som avser tredjelandsmedborgare, men inte EU-medborgare som också är medborgare i ett tredjeland. Enligt denna ska uppgifter om fingeravtryck inkluderas åtminstone i antingen de fall då tredjelandsmedborgaren har dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader eller då denne dömts för ett brott som enligt medlemsstatens rätt är belagt med ett maximalt fängelsestraff på minst tolv månader. Det är respektive medlemsstat som avgör vilket av minimikriterierna den ska tillämpa.

I Sverige sker upptagande av fingeravtryck med anledning av misstanke om brott under förundersökningen. Av regleringen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck följer att fingeravtryck ska tas upp av den som häktats som misstänkt för brott samt av den som anhållits som misstänkt för brott, om denne är okänd eller det annars behövs för utredningen. Fingeravtryck får även tas av den som, utan att vara anhållen eller häktad, misstänks för brott på vilket fängelse kan följa, om det behövs för utredningen. Uppgifter om fingeravtryck som tas under förundersökningen får sedan behandlas i Polismyndighetens fingeravtrycksregister, tillsammans med uppgifter om fingeravtryck som tagits enligt 19 § lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll eller som har överförts till Sverige med stöd av Ecris-rambeslutet.

De fingeravtryck som samlats in under förundersökningen kommer alltså att finnas tillgängliga för Polismyndigheten i dess fingeravtrycksregister. För att uppfylla den grundläggande skyldigheten att uppgiftsposterna ska innehålla uppgifter om fingeravtryck i den utsträckning sådana har samlats in i enlighet med nationell rätt under ett brottmålsförfarande, skulle det alltså vara tillräckligt att säkerställa att Polismyndigheten kan använda fingeravtrycken därifrån. Utöver detta har Sverige emellertid en skyldighet att även säkerställa att uppgifter om fingeravtryck kan inkluderas i enlighet med något av ovan nämnda minimikriterier. Som regeringen aviserat i samband med att Sveriges inställning till förslagen förankrats i riksdagen, är avsikten att Sverige ska använda sig av kriteriet att tredjelandsmedborgaren har dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader. I många sådana fall torde uppgifter om den dömde finnas i Polismyndighetens fingeravtrycksregister, men reglerna om upptagande av fingeravtryck under förundersökning innebär inte någon garanti för detta.

Förordningen om Ecris-TCN tillåter att medlemsstaterna även använder uppgifter om fingeravtryck som har samlats in för andra ändamål än brottmålsförfaranden – exempelvis sådana som finns i Migrationsverkets register över fingeravtryck – om detta är tillåtet enligt nationell rätt. Goda skäl talar emellertid emot att i det här sammanhanget tillåta användning av uppgifter från andra register än de som Polismyndigheten själv för, särskilt som inte heller detta skulle innebära någon garanti för att uppgifter om fingeravtryck finns tillgängliga i tillräcklig utsträckning.

För att säkerställa att uppgifter om fingeravtryck från de tredjelands-medborgare som döms till minst sex månaders fängelse finns tillgängliga för Polismyndigheten och kan inkluderas i uppgiftsposter i Ecris-TCN, kommer det därför att krävas ändringar i de svenska reglerna om upptagande av fingeravtryck i brottmålsförfaranden.

Det kan framstå som naturligt att föreslå ändringar som innebär ett utökat upptagande av fingeravtryck i förundersökningsskedet. Mot ett sådant förfarande talar emellertid att den tänkbara påföljden – om brottmålsförfarandet slutar med en fällande dom – är osäker fram till det att domen blivit slutgiltig. För att garantera att fingeravtryck tagits av alla som döms till minst sex månaders fängelse, skulle ett utökat upptagande av fingeravtryck under förundersökningen därför behöva omfatta avsevärt fler fall än då den slutliga påföljden faktiskt bestäms till sådant straff.

Upptagande av fingeravtryck under ett brottmålsförfarande är att se som ett påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen. En given utgångspunkt är därför att en utvidgning av möjligheterna att ta upp fingeravtryck inte ska gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med utvidgningen. Ett sätt att minimera det utökade upptagandet av fingeravtryck är att förlägga det till verkställighetsskedet, dvs. då den dömda påbörjar avtjänandet av sitt fängelsestraff. Upptagandet av fingeravtryck kan då begränsas till att endast avse dömda som ska avtjäna minst sex månaders fängelse.

Mot en sådan ordning kan invändas att fingeravtryck som tas upp först då fängelsestraffet börjar avtjänas inte kommer att finnas tillgängliga när uppgiftsposten i Ecris-TCN skapas, utan först en tid därefter. Med hänsyn till att det enligt förordningen endast är obligatoriskt att använda sig av fingeravtryck tagna under brottmålsförfaranden – vilket i förordningens

mening även omfattar verkställighetsskedet – kan detta i sig emellertid inte anses utgöra något hinder. En annan sak är att ett system med upptagande av fingeravtryck efter domen naturligtvis måste vara utformat så att onödiga dröjsmål i det skedet så långt möjligt förhindras.

Utgångspunkten bör vara att en utökad upptagning av fingeravtryck bör förläggas till verkställighetsskedet – dvs. då den dömde påbörjar avtjänandet av sitt fängelsestraff – såvida det inte framgår att det finns klart övervägande fördelar med en placering i ett tidigare skede. Ett förslag om en sådan reglering förutsätter naturligtvis en noggrann analys, inte bara av de rättsliga förutsättningarna för ett sådant system utan även av de praktiska frågor som detta medför, såsom var och när upptagandet ska göras samt vem som ska verkställa och ansvara för det. Det måste även beaktas att fängelsestraff på högst sex månader under vissa förutsättningar kan avtjänas utanför anstalt i form av intensivövervakning (se lagen [1994:451] om intensivövervakning med elektronisk kontroll).

Skyldigheten att föra in uppgifter om fingeravtryck från den som dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader gäller endast för uppgiftsposter som avser personer som saknar EU-medborgarskap. I teorin skulle en utvidgning av upptagandet av fingeravtryck alltså kunna begränsas till att endast omfatta icke EU-medborgare. Det finns dock vissa skäl som talar emot en sådan begränsning.

Den som har dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader har gjort sig skyldig till sådan brottslighet att det, förutom att uppgifter om dennes fingeravtryck måste läggas in i Ecris-TCN, finns skäl för att även tillåta att dessa – på samma villkor och i samma syfte som motsvarande uppgifter tagna under förundersökning – behandlas i Polismyndighetens fingeravtrycksregister. Skälen för sådan behandling är desamma oavsett vilket medborgarskap den dömde har.

Medlemsstaternas skyldighet att skapa uppgiftsposter i Ecris-TCN avser även domar som meddelats före den dag då uppgifter ska börja föras in i systemet. I sådana fall finns emellertid endast en skyldighet att inkludera fingeravtryck om de har samlats in under ett brottmålsförfarande i enlighet med nationell rätt. För att uppfylla förordningens krav finns därför inget behov av att låta en ny reglering om upptagande av fingeravtryck avse även

domar som meddelats före ikraftträdandet. Av såväl praktiska skäl som legalitetsskäl är detta inte heller önskvärt.

Utredaren ska därför

- analysera om det krävs författningsändringar för att uppgifter om fingeravtryck från Polismyndighetens fingeravtrycksregister ska kunna föras in i de uppgiftsposter i Ecris-TCN som myndigheten skapar,
- analysera vilka författningsändringar som behöver göras för att säkerställa att Polismyndighetens fingeravtrycksregister innehåller uppgifter om dels tredjelandsmedborgare utan EU-medborgarskap, dels alla personer (dvs. tredjelandsmedborgare och andra), som dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader,
- i analysen utgå ifrån att en utökad upptagning av fingeravtryck bör förläggas till verkställighetsskedet, såvida det inte framgår att det finns klart övervägande fördelar med att det sker i ett tidigare skede,
- lämna två alternativa författningsförslag, där det ena säkerställer att Polismyndighetens fingeravtrycksregister innehåller uppgifter om tredjelandsmedborgare utan EU-medborgarskap som dömts till ett fängelsestraff på minst sex månader och det andra att registret innehåller uppgifter om alla personer som dömts till ett sådant straff, och
- lämna övriga nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag om upptagande av fingeravtryck med anledning av domar som meddelats före den nya regleringens ikraftträdande. När det gäller frågan om uppgifter om fingeravtryck ska tas upp från den som ska verkställa ett fängelsestraff genom intensivövervakning får utredaren avstå från att lämna sådana förslag, om praktiska skäl starkt talar emot ett sådant förfarande och det bedöms förenligt med förordningen om Ecris-TCN.

Införande av alfanumeriska uppgifter i Ecris-TCN

Uppgiftsposterna i Ecris-TCN ska även innehålla alfanumeriska uppgifter, som delats in i kategorierna obligatoriska uppgifter, valfria uppgifter och tilläggsuppgifter. De obligatoriska uppgifterna (bl.a. namn, födelsedatum och medborgarskap) ska inkluderas såvida de inte i enskilda fall är okända för centralmyndigheten. De valfria uppgifterna (föräldrarnas namn) ska inkluderas om de har förts in i kriminalregistret. Tilläggsuppgifterna (uppgifter om personens identitetshandlingar samt personens pseudonym eller alias) ska inkluderas om de är tillgängliga för centralmyndigheten.

Regleringen om inkludering av alfanumeriska uppgifter väcker frågor om bl.a. vilka uppgifter som Polismyndigheten har tillgång till och vilka möjligheter, både ur dataskydds- och sekretessrättsligt perspektiv, som Polismyndigheten har att behandla och inkludera dessa.

Utredaren ska därför

- analysera om det krävs författningsändringar för att Polismyndigheten ska kunna uppfylla skyldigheten att inkludera alfanumeriska uppgifter i Ecris-TCN, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå utökat införande i belastningsregistret av uppgifter om föräldrars namn eller utökad tillgång för Polismyndigheten till det som i förordningen om Ecris-TCN benämns tilläggsuppgifter, annat än om detta skulle visa sig direkt nödvändigt för att uppfylla kraven i förordningen eller genomföra direktivet om ändring i Ecris-rambeslutet.

Införande av ansiktsbilder i Ecris-TCN

Förordningen om Ecris-TCN tillåter att uppgiftsposterna i systemet även innehåller ansiktsbilder, om den dömande medlemsstatens rätt tillåter att dömda personers ansiktsbilder samlas in och lagras. Samtidigt införs genom direktivet om ändring i Ecris-rambeslutet en skyldighet att, i den mån sådana finns tillgängliga för Polismyndigheten, bifoga ansiktsbilder när andra medlemsstater via Ecris underrättas om svenska domar mot deras medborgare. Det framstår därför som naturligt att ett utnyttjande även av möjligheten att inkludera ansiktsbilder i Ecris-TCN övervägs. Liksom vad gäller uppgifter om fingeravtryck finns emellertid goda skäl för att Polismyndigheten, för inkludering i uppgiftsposter i Ecris-TCN, inte bör kunna hämta ansiktsbilder ur andra register än de som myndigheten själv för.

Utredaren ska därför

- analysera i vilken utsträckning som Polismyndigheten har tillgång till ansiktsbilder i förordningens mening,
- analysera om det bör införas bestämmelser som medför att Polismyndigheten, generellt eller i begränsad utsträckning, kan föra in sådana uppgifter i uppgiftsposter i Ecris-TCN, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå bestämmelser som ger Polismyndigheten tillgång till ansiktsbilder i större utsträckning än i dag.

I vilka fall ska systemet användas?

Utgångspunkten i förordningen är att centralmyndigheten ska använda Ecris-TCN när det görs en begäran i medlemsstaten om kriminalregisteruppgifter avseende en tredjelandsmedborgare, om begäran görs inom ramen för ett brottmålsförfarande eller för vissa i förordningen angivna ändamål. Systemet används då för att identifiera de medlemsstater som innehar uppgifter i sina kriminalregister om tredjelandsmedborgaren, i syfte att centralmyndigheten sedan ska kunna hämta in uppgifterna från de andra medlemsstaterna via Ecris.

Möjligheterna att använda Ecris-TCN är emellertid inte begränsade till brottmålsförfaranden och de övriga obligatoriska ändamålen. Enligt förordningen får medlemsstaterna besluta att systemet även ska användas för andra ändamål. Sådan användning ska i så fall föreskrivas i nationell rätt och medlemsstaten ska underrätta kommissionen om ändamålen.

Dessutom tillåter förordningen att de centrala myndigheterna gör sökningar i Ecris-TCN efter personer som enbart är unionsmedborgare, för att kontrollera om någon medlemsstat innehar kriminalregisteruppgifter om dessa i egenskap av tredjelandsmedborgare. Detta kan vara fallet om personen vid tidigare domstillfälle inte var unionsmedborgare eller har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet.

Om det är lämpligt att utnyttja dessa möjligheter till användning av Ecris-TCN utanför det obligatoriska området, och i så fall i vilken utsträckning, beror till stor del på praktiska överväganden. Med andra ord måste den nytta som sådan användning kan förväntas medföra vägas mot den ökade administration och de ökade kostnader som den samtidigt riskerar att innebära, framför allt för Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- analysera om, och i så fall i vilken utsträckning, Ecris-TCN bör användas utanför förordningens obligatoriska tillämpningsområde,

- analysera om det finns skäl att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om användning av Ecris-TCN utanför det obligatoriska området, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att föreslå bestämmelser som ger Polismyndigheten tillgång till personuppgifter i större utsträckning än i dag, enbart i syfte att möjliggöra utökad användning av Ecris-TCN.

Eventuella ändringar med koppling till andra rättsakter

Antagandet av förordningen om Ecris-TCN är ett led i ett pågående arbete inom EU, där man ser över både regleringen av flera befintliga centrala informationssystem och behovet av att inrätta vissa nya sådana system. Som ytterligare ett led i detta arbete antogs kort därefter de s.k. interoperabilitetsförordningarna (EU 2019/817 och EU 2019/818), som syftar till ett effektivare utnyttjande av informationen i vissa av de EU-gemensamma informationssystemen. Genom den senare av förordningarna – som bl.a. avser polissamarbete – gjordes vissa ändringar i förordningen om Ecris-TCN. Dessa ska naturligtvis beaktas av utredaren.

Eftersom det fortfarande pågår ett flertal förhandlingar inom EU kring de centrala informationssystemen, kan ytterligare ändringar komma att göras i förordningen om Ecris-TCN under utredningstiden. Särskilt aktuellt är detta inom ramen för förhandlingarna om en reviderad VIS-förordning (dvs. ändringar i regleringen av informationssystemet för viseringar) och om följdändringar till den s.k. ETIAS-förordningen (EU 2018/1240) genom vilken det inrättas ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS).

I båda förhandlingarna har det bl.a. förts fram förslag om inrättande av ett system för ”flaggning” som skulle innebära att uppgifter om den som dömts för vissa typer av brott ska ”flaggas” i Ecris-TCN, så att VIS och ETIAS vid sökningar i systemet endast ska få träff på personer som dömts för sådana brott. Beroende på vilka kriterier som bestäms för att avgöra för vilka brott som flaggning ska ske riskerar ett sådant system att bli administrativt betungande för Polismyndigheten.

Utredaren ska därför

- bevaka arbetet med eventuella ändringar i förordningen om Ecris-TCN och, om sådana ändringar beslutas eller kan förutses,

- analysera vilka författningsändringar som kan behöva göras för att tillgodose de ändrade kraven, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

För det fall att ett system med flaggning blir aktuellt ska utredaren särskilt beakta behovet av att Polismyndighetens arbete med registrering av uppgifter i Ecris-TCN så långt möjligt kan genomföras automatiserat eller i vart fall utan behov av större manuella insatser vid varje enskild registrering.

Uppdraget att föreslå hur direktivet om ändring i Ecris-rambeslutet ska genomföras

Det nya direktivet

Inrättandet av Ecris-TCN innebär att det befintliga Ecris i mycket större utsträckning kommer att användas för utbyte av kriminalregisteruppgifter om tredjelandsmedborgare. I syfte att möjliggöra ett ändamålsenligt sådant utbyte har EU även antagit ett direktiv (EU 2019/884) om ändring i Ecris-rambeslutet.

De ändringar som görs i Ecris-rambeslutet innebär bl.a. att det införs särskild reglering av förfarandet då en ansökan om uppgifter avser eller görs av en tredjelandsmedborgare samt att det införs en skyldighet för det dömande landets centralmyndighet att i vissa fall bifoga ansiktsbilder när den dömdes medborgarstat underrättas om domen. Dessutom innebär direktivet att radsbeslutet om Ecris införlivas i Ecris-rambeslutet. Till skillnad från förordningen är direktivet inte direkt tillämpligt, utan måste genomföras i svensk rätt.

Genomförande av direktivet

Den svenska reglering som genomför Ecris-rambeslutet tar främst sikte på hanteringen av ansökningar om uppgifter ur belastningsregistret som avser eller görs av EU-medborgare, även om reglerna i vissa fall också kan tillämpas när ansökan rör en icke EU-medborgare. Ett korrekt genomförande av direktivet kommer därför att kräva ändringar i regleringen så att också direktivets krav på användning av Ecris-systemet när en ansökan avser eller görs av en icke EU-medborgare tillgodoses.

Den nya skyldigheten att inkludera ansiktsbilder i samband med att den dömdes medborgarstat underrättas om en dom gäller i de fall då sådana bilder är tillgängliga för centralmyndigheten, dvs. skyldigheten motsvarar den

som enligt rambeslutet redan i dag gäller beträffande bl.a. fingeravtryck. I den mån Polismyndigheten har tillgång till ansiktsbilder i direktivets mening – exempelvis genom signalementsregistret – måste det därför övervägas om det krävs några nya eller ändrade bestämmelser för att skyldigheten att överföra dessa ska kunna fullgöras. Den nya bestämmelsen om ansiktsbilder innebär dessutom att Polismyndigheten kan komma att ta emot ansiktsbilder i samband med att den informeras om en utländsk dom mot en svensk medborgare. Det måste därför även göras en bedömning av i vilken utsträckning, om någon, som mottagna ansiktsbilder bör lagras och om det i så fall krävs några nya eller ändrade bestämmelser för att möjliggöra detta. Eftersom det rör sig om personuppgifter som kan vara känsliga måste det också göras en bedömning av om det finns behov av kompletterande bestämmelser till skydd för uppgifterna – både de som ska överföras och de som tas emot – exempelvis om sekretess eller dataskydd.

I övrigt avser direktivet om ändring i Ecris-rambeslutet till största delen sådana frågor som tidigare reglerats i rådsbeslutet om Ecris – i delar är denna reglering oförändrad och i delar genomförs nödvändiga tekniska ändringar – men också andra frågor berörs, exempelvis uppgifter om medborgarskap i domar. Även i dessa delar kan överväganden om ändringar i eller kompletteringar av nuvarande reglering behöva göras.

Utredaren ska

- analysera hur direktivet om ändring i Ecris-rambeslutet bör genomföras i svensk rätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Fortsatt utbyte av uppgifter med Danmark

Danmark är inte bundet av det nya direktivet om ändringar i Ecris-rambeslutet och ersättande av rådsbeslutet om Ecris. Till skillnad från övriga medlemsstater kommer Danmark därför även i fortsättningen att använda Ecris med tillämpning av såväl Ecris-rambeslutet (i dess tidigare lydelse) som rådsbeslutet om Ecris. Rådet har i ett gemensamt uttalande, i samband med dess antagande av direktivet, förklarat att detta inte utgör något hinder mot utbyte av kriminalregisteruppgifter med Danmark via Ecris och också förbundit sig till fortsatt sådant utbyte.

Utredaren ska därför

- analysera om det behövs författningsändringar för att säkerställa att Sveriges åtaganden i förhållande till Danmark fortsatt uppfylls, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Övriga frågor som rör gallring när uppgifter överförts till Sverige med stöd av Ecris-rambeslutet

När uppgifter överförts till Sverige och förts in i belastningsregistret med stöd av Ecris-rambeslutet gäller särskilda gallringsregler. Det kan i vissa avseenden ifrågasättas om dessa har fått en fullt ändamålsenlig utformning. Även om det inte har direkt koppling till inrättandet av Ecris-TCN, är det därför lämpligt att utredaren får i uppdrag att även se över dessa regler.

Gallring av uppgifter om påföljder som saknar motsvarighet i Sverige

Genomförandet av Ecris-rambeslutet i svensk rätt medförde bl.a. att det i lagen om belastningsregister (1998:620) fördes in en ny bestämmelse om gallring av uppgifter som har förts in i registret efter att ha överförts till Sverige med stöd av rambeslutet. Bestämmelsen, som gäller utöver de allmänna gallringsfristerna, innebär att en sådan uppgift ska gallras när Polismyndigheten har underrättats om att uppgiften har gallrats i den överförande staten och under alla förhållanden senast 20 år efter det avgörande som föranlett att uppgiften förts in i belastningsregistret.

Eftersom de allmänna gallringsfristerna utgår från de svenska påföljderna kan de inte tillämpas när en utländsk dom innehåller uppgifter om en påföljd som saknar motsvarighet i Sverige. Underrättas Polismyndigheten inte om att gallring skett i den överförande staten kommer uppgifter om sådana domar därför att gallras först efter 20 år. Det har uppmärksammats att underrättelser om gallring i viss utsträckning uteblir, vilket riskerar att få till följd att uppgifter om utländska domar kvarstår i registret i 20 år även om den utländska påföljden i allvar är att jämställa med böter alternativt utgörs av böter i kombination med en påföljd som saknar motsvarighet i Sverige (exempelvis en begränsad körkortsåterkallelse).

I syfte att undvika att uppgifter om påföljder som saknar motsvarighet i Sverige kvarstår i belastningsregistret längre än vad som är motiverat, ska utredaren därför

- analysera om det finns ett behov av ändringar i reglerna om gallring ur belastningsregistret av uppgifter om påföljder som saknar motsvarighet i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Gallring när en ny anteckning om samma person har gjorts

Vid genomförandet av Ecris-rambeslutet gjordes inga ändringar i den bestämmelse som innebär att gallring inte ska ske enligt de allmänna gallringsfristerna så länge en annan anteckning beträffande samma person ska finnas kvar i belastningsregistret. Bestämmelsen omfattar därför inte uppgifter om domar som överförts till Sverige via Ecris, vilket motiverades med hänvisning till då gällande dataskyddsreglering och behovet av att säkerställa att uppgifter som överförts via Ecris verkligen gallras när meddelande om gallring inkommer från den dömande medlemsstaten (se prop. 2011/12:163 s. 36 f.).

Den beskrivna ordningen kan framstå som i viss mån svårförståelig och mindre ändamålsenlig. Det finns därför, inte minst med hänsyn till att en ny dataskyddsreglering nu är på plats, skäl att på nytt överväga om även domar som överförts via Ecris bör omfattas – helt eller delvis – av reglerna om uppskjuten gallring.

I syfte att säkerställa att uppgifter om domar som överförts till Sverige via Ecris så långt möjligt behandlas på samma vis som svenska och andra utländska domar, ska utredaren därför även

- analysera om det finns ett behov av ändringar i reglerna om uppskjuten gallring ur belastningsregistret när en ny anteckning om samma person har gjorts, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna som förslagen får för berörda myndigheter och hur eventuella kostnadsökningar för det allmänna ska finansieras. De ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten och Kriminalvården ska särskilt beaktas. Av utredarens redovisning ska det framgå hur förslagen påverkar Kriminalvårdens verksamhet. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten.

Utredaren ska särskilt redovisa vilka kostnaderna blir och vilka övriga konsekvenser det medför om förslaget om upptagande av fingeravtryck begränsas till att endast omfatta tredjelandsmedborgare utan EU-medborgarskap respektive om förslaget om upptagande av fingeravtryck omfattar alla personer (dvs. tredjelandsmedborgare utan EU-medborgarskap och andra).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med berörda myndigheter, särskilt Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården.

Utredaren ska i sitt arbete beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredaren har möjlighet att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor som aktualiseras under utredningsuppdraget men som inte direkt rör anpassningen till förordningen om Ecris-TCN eller genomförandet av direktivet om ändring av Ecris-rambeslutet.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2021.

(Justitiedepartementet)