



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Therese Olofsson

Schengens informationssystem

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Per-Ole Träskman

Straffrätt

HT 2000

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte	5
1.3 Metod	5
1.4 Avgränsning	6
1.5 Disposition	6
2 SCHENGENS INFORMATIONSSYSTEM	7
2.1 Allmänt om Schengens informationssystem	7
2.2 Tredje pelaren	9
2.3 Sverige och SIS	10
2.3.1 Syftet med SIS	10
2.3.2 Om vilka uppgifter som får föras in.	11
2.4 Ändamålen	12
2.4.1 Artikel 95-98 och artikel 100	12
2.4.2 Artikel 99	13
2.4.3 SIRENE	15
2.5 Kommentar	17
3 SKYDD FÖR DE UPPGIFTER SOM FÖRTS IN I SIS	18
3.1 Vem skall ha tillgång till registret?	18
3.1.1 Myndigheter	18
3.1.2 Enskilda	19
3.2 Hur skall uppgifterna skyddas?	20
3.3 Joint Supervisory Authority (JSA)	21
3.3.1 Myndighetens verksamhet	22
3.3.2 Kritik	22
3.4 Kommentar	23

4	EN AVVÄGNING	25
4.1	Grund för avvägning	25
4.2	Hur skall avvägningen göras?	27
4.2.1	Hotbilden	28
4.2.1.1	Sverige	28
4.2.1.2	Europa	29
4.2.1.3	Kommentar	32
4.2.2	Bedömning av åtgärdens effektivitet	33
4.2.2.1	Varför register?	33
4.2.2.2	Statistik	34
4.2.2.3	Kommentar	35
4.2.3	Personlig integritet	36
4.2.3.1	Allmänt	36
4.2.3.2	Sverige	37
4.2.3.3	Kommentar	40
5	AVSLUTNING	41
	BILAGA A	43
	BILAGA B	47
	KÄLLFÖRTECKNING	51
	Offentligt tryck	51
	EU-dokument	52
	Litteratur	52
	Artiklar	53
	Internet	53

Sammanfattning

Fri rörlighet för personer inom EG var ett mål som ännu inte blivit verklighet 1985. Beneluxländerna, Frankrike och Tyskland beslöt att teckna ett avtal om hur gränskontrollerna mellan länderna skulle tas bort. I avtalet ingick också bestämmelser om att utveckla det polisiära och rättsliga samarbetet. En oro fanns nämligen att då några kontroller inte längre skulle göras vid gränserna så skulle ett missbruk av de fyra friheterna ske. Fem år efter det ursprungliga avtalet undertecknades en tillämpningskonvention, Schengenkonventionen, som innehöll bestämmelser om hur de avtalade åtgärderna skulle genomföras i praktiken. Konventionen började tillämpas först 1995 och det totala antalet stater som undertecknat den var då nio.

En del av det omfattande Schengensamarbetet består av Schengens Informationssystem (SIS) som är ett spanings- och efterlysningshjälpmedel. Reglerna kring upprättandet och användandet av SIS finns i Schengenkonventionen. SIS har framför allt skapats som ett motmedel för att kunna bekämpa den väntade ökningen av gränsöverskridande brottslighet. Men skapandet av SIS väcker en del frågor. Vad är SIS och hur skall det användas? Hur påverkar SIS individens skydd för personlig integritet? Dessa frågor, bland andra, tas upp och diskuteras i uppsatsen.

Stark kritik har riktats mot Schengensamarbetet och SIS. Regelverket har uppfattats som vagt och därför riskfyllt. En studie av organisationen i EU:s tredje pelare och regelverket kring SIS leder till slutsatsen att eftersom nationell lagstiftning styr bör i alla fall svenska medborgare åtnjuta samma lagliga skydd för personlig integritet som tidigare.

Nästa fråga är om SIS ändå inte kan innebära risker som leder till att systemet kan ifrågasättas. En bedömning av om det existerar en reell hotbild följs av en värdering av motmedlets effektivitet och slutligen följer en avvägning av dessa båda mot riskerna för att kränkningar av individers personliga integritet kan ske. Diskussionen kring SIS berättigande består till stor del av generella bedömningar eftersom det empiriska underlaget är begränsat. Att SIS verkar vara grundat på opinion mer än vetenskap anser jag är beklagansvärt. Att risker finns för integritetskränkningar måste till en viss grad accepteras men det är oerhört viktigt att sträva efter hög säkerhet och effektiv kontroll. Det är viktigt att komma ihåg att det i SIS får registreras personer endast på grund av misstankar och till och med på grund av var de befinner sig vid en viss tidpunkt. Vissa finner säkert detta integritetskränkande men värre är om dessa uppgifter hamnar i fel händer.

Förord

Mitt intresse för Schengens Informationssystem (SIS) väcktes under kursen Ekonomisk och organiserad brottslighet i ett internationellt perspektiv. Jag kände ett behov att utforska vad SIS var och vad det skulle komma att innebära för individen att Sverige kopplar upp sig mot systemet. Det har varit intressant att granska ett nytt ämne som detta. Samtidigt som det har inneburit att mycket av framställningen består av frågor som bara kan få teoretiska svar eftersom underlaget ännu inte är så stort.

Jag vill tacka min handledare Per-Ole Träskman för hans tålamod och stöd. Jag vill också tacka min familj för att de alltid har stått fast vid sin tro på mig och min förmåga. Min sambo Peter skall ha extra tack för all hjälp med allt från brainstorming till tekniska problem. Slutligen vill jag tacka mina studiekamrater för den hjälp de givit mig, var och en på sitt sätt.

Till läsaren önskar jag nu mycket nöje.

Therese

Förkortningar

C.SIS	Schengens Informationssystem - central enheten
COREPER	Ständiga representanternas kommitté
EG	Europeiska gemenskapen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
EKSG	Europeiska kol- och stålgemenskapen
EU	Europeiska unionen
FEG	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
JSA	Joint Supervisory Authority, Gemensamma tillsynsmyndigheten
N.SIS	Schengens Informationssystem - nationella enheten
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS	Schengens Informationssystem
RKP	Rikskriminalpolisen
RPS	Rikspolisstyrelsen

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Schengen, en gränsstad i Luxemburg, var den 14 juni 1985 platsen för tecknandet av ett mellanstatligt avtal mellan Beneluxländerna, Frankrike och Tyskland. Förverkligandet av den fria rörligheten för personer enligt de regler som ställdes upp i Romfördraget hade ännu inte blivit verklighet. Dessa stater bestämde sig då för att försöka påskynda processen genom att sluta ett avtal utanför EU-samarbetet, Schengenavtalet. Avtalet innehöll dels bestämmelser om hur gränskontrollerna successivt skulle tas bort, vilket står för själva förverkligandet av den fria rörligheten och dels bestämmelser om hur det polisiära och rättsliga samarbetet mellan de olika länderna skulle utvecklas. De senare var en konsekvens av oron för ökad brottslighet då gränser öppnas upp. Missbruk av de fyra friheterna befarades, utan gränskontroller kunde upptäckter bli svårare att göra.¹ Det kan sägas vara fem olika åtgärder som planerades, några av dem tillämpas redan. Den första var att kontrollen vid de yttre gränserna skulle komma att stärkas avsevärt. Den andra åtgärden var en samordnad flyktingpolitik vilken redan påbörjats genom Amsterdamfördragets ikraftträdande. Den tredje bestod i ett utökat datasamarbete mellan polis- och tullmyndigheter. Den fjärde var att en sameuropeisk polis skulle skapas, Europol och slutligen skulle en kriminalunderrättelsetjänst att byggas upp.²

Fem år efter mötet i Schengen undertecknades det som idag kallas Schengenkonventionen. Det är en tillämpningskonvention som innehåller bestämmelser om de praktiska åtgärder som krävs för att avvecklingen av de inre gränskontrollerna och utveckling av det polisiära och rättsliga samarbetet skall kunna bli verklighet. Schengenkonventionen började dock inte tillämpas förrän 1995 och det var då flera³ EU-stater som anslutit sig till avtalet. De nordiska länderna tecknade i december 1996 avtal med Schengenländerna. Sverige, Danmark och Finland tecknade avtal om anslutning till och Norge och Island om ett samarbete med Schengenländerna.⁴ Schengensamarbetet låg som sagt från början utanför EU men har genom Amsterdamfördraget delvis blivit en del av EG-rätten.⁵ En av de så kallade kompensatoriska åtgärder som behandlas i

¹ Ds 1999:31, s.33f.

² Flyghed, s.176f.

³ Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Tyskland, Frankrike, Italien, Spanien, Portugal och Grekland enligt Mahmood, s.179f. Österrike undertecknade avtalen den 28 april 1995, Fjärde verksamhetsrapporten från JSA, s.102.

⁴ Norge och Island kan inte ansluta sig eftersom de inte är EU-medlemmar. Ett samarbete med Schengenländerna har dock kommit till bland annat för att bevara den nordiska passfriheten.

⁵ Ds 1999:31, s.33f. Se även Ds 1997:38 bilaga 4,5 och 6 för avtalstexterna.

Schengenkonventionen är polissamarbetet. Detta ligger fortfarande under tredje pelaren inom EU, vilket innebär att det är ett mellanstatligt och inte, som i första pelaren, ett överstatligt samarbete.⁶ Under första pelaren behandlas andra kompensatoriska åtgärder, bland annat den yttre gränskontrollen, fri rörlighet för personer, asyl och invandring. Dessa har tidigare legat under tredje pelaren.⁷

I april 1998 godkände riksdagen regeringens förslag om att Sverige skulle ansluta sig till Schengensamarbetet. Sverige har än så länge bara så kallad observatörsstatus men skall enligt planerna bli operativ medlem den 25 mars 2001.⁸ För att bli operativ medlem krävs bland annat att en stat kan koppla upp sig till det gemensamma registret Schengens informationssystem (SIS). I skrivandets stund provkör Sverige SIS för att se om det fungerar tillfredställande.⁹

1.2 Syfte

Olika frågor dyker upp kring Sveriges anslutning. Vad är SIS och vad skall det användas till? Vilka typ av uppgifter skall eller kan registreras? Vilka konsekvenser har det för Sverige att bli delaktig i ett sådant system? Har Sverige behövt vidta några lagstiftningsåtgärder och i så fall vilka? Kommer integritetsskyddet för de svenska medborgarna att stanna kvar på samma nivå som före tillträdet? Frågorna är många och syftet med framställningen är att diskutera och i viss mån besvara dessa frågor. Det centrala i framställningen är dock den ständigt återkommande frågan om hur mycket det är acceptabelt att ett motmedel inskränker medborgarnas integritet. Mitt mål med uppsatsen är således att ge en bild av vad Schengens informationssystem är och vad det skall användas till. Jag har strävat efter att göra en bedömning av systemets värde i förhållande till den skada det skulle kunna innebära för Sveriges medborgare.

1.3 Metod

För att kunna besvara de frågor jag ställt upp har jag främst studerat det skrivna ordet. Förutom litteratur och artiklar har jag använt mig av material från riksdag och regering samt dokumentation från EU. Uppsatsen är både deskriptiv och analytisk då syftet är både att beskriva SIS och lagstiftningen kring systemet samt att undersöka om systemet kan anses befogat med hänsyn till den personliga integriteten. Den deskriptiva delen grundas främst på Schengenkonventionen och de förarbeten som presenterats i Sverige medan den analytiska delen grundar sig främst på litteratur och artiklar. De

⁶ Betydelsen av om ett område ligger under första eller tredje pelaren har att göra med EU:s lagstiftningskompetens. I första pelaren finns de områden som omfattas av EG-rätten, detta innebär också att unionen besitter en del kontrollmöjligheter som den inte har i pelare tre.

⁷ Ds 1999:31, s.38.

⁸ interpellation 2000/01:83 s.1.

⁹ Ibid

båda delarna är inte helt skilda från varandra utan är till viss del sammanvävda.

1.4 Avgränsning

Uppsatsen är skriven ur ett svenskt perspektiv, andra Schengenländerns nationella lagstiftning kommer därför inte att beröras. Det är också viktigt att förstå att SIS bara är en liten del av Schengensamarbetet och att framställningen inte kommer att behandla någon av de andra delarna. Olika sorters kritik har också framförts mot SIS. Bland annat att det inte alls skulle ha ett brottsbekämpande syfte utan att det främst är ett medel för att stänga ute så kallade tredjelandsmedborgare, d.v.s. medborgare från icke EU-länder. Denna kritik kommer inte att behandlas speciellt i denna uppsats. Inte heller rent teknisk information kommer tas upp, det är främst lagstiftningen och kontrollmyndigheternas roll som studeras.

1.5 Disposition

Framställningen börjar med en del som är huvudsakligen deskriptiv. I kapitel 2 beskrivs kort SIS och hur det passar in i EU:s organisation. Detta följs av en presentation av den del av Schengenkonventionen som behandlar SIS och då görs också en jämförelse med den svenska lagstiftningen. Den kritik som riktats mot de aktuella artiklarna presenteras i samband med beskrivningen av dessa. Speciellt behandlas i kapitel 3 hur uppgifter som förts in i SIS skall skyddas. Jag studerar dels lagstiftningen och dels de kontrollorgan som har till uppgift att övervaka användningen av systemet. I de två avslutande kapitlen diskuteras sedan upprättandet av SIS ur ett demokratiskt perspektiv. Bland annat ställs frågor som vad har motiverat att detta nya motmedel införts, är det ett effektivt medel och hur påverkar det skyddet för den personliga integriteten? En sammanfattning av det som diskuterats i uppsatsen och en del tankar om SIS i framtiden presenteras slutligen i kapitel 5.

2 Schengens informationssystem

I Schengenkonventionen regleras hur fri rörlighet för personer skall bli verklighet inom EU. Konventionen inleds i avdelning I med en rad definitioner. Bland annat förklaras ord som inre och yttre gränser, tredje land och utlänning. Utlänning är den som inte är medborgare i ett EU-land utan i ett tredje land alltså ett land utanför unionen. Målet med konventionen är att reglera hur de inre gränskontrollerna skall tas bort. De yttre gränserna skall dock stärkas. Detta tyder på att ett annat syfte med konventionen är att hålla oönskade tredjelandsmedborgare eller utlänningar utanför Schengenområdet. Stärkandet av de yttre gränserna är en så kallad kompensatorisk åtgärd som skall vidtas enligt konventionen för att hindra en ökning av brottsligheten inom området då de inre gränskontrollerna tas bort. Andra kompensatoriska åtgärder är en gemensam flyktingpolitik och ett utökat rättsligt och polisiärt samarbete. Alla de kompensatoriska åtgärderna regleras i Schengenkonventionen. I avdelning II behandlas passerandet av inre och yttre gränser samt visering, asyl och uppehållstillstånd. Delar av Schengenkonventionen har dock genom Amsterdamfördraget blivit EG-rätt, bland annat viserings- och asylfrågor. Det rättsliga och polisiära samarbetet som regleras i avdelning III är dock inte en sådan del. I avdelning III behandlas förutom det polisiära samarbetet rättslig hjälp, utlämning och verkställighet vad gäller brottmål. En del av det polisiära samarbetet är ett utökat datasamarbete som skall ske i form av Schengens informationssystem. Informationssystemet regleras i avdelning IV, det är den avdelningen och avdelning VI som handlar om skydd för personuppgifter som kommer att behandlas i den fortsatta framställningen. Avdelning V i konventionen rör transport och fri rörlighet för varor. De två avslutande avdelningarna reglerar Schengensamarbetets organisation och konventionens tillämpning bland annat i förhållande till gemenskapsrätten.

2.1 Allmänt om Schengens informationssystem

Schengens informationssystem (SIS) är ett spanings- och efterlysningshjälpmedel som består av två delar, en på nationell nivå och en på central nivå. Den nationella delen kallas N.SIS och skall finnas i varje Schengenstat, det är ett register. På central nivå finns en teknisk stödfunktion, C.SIS, som skall ta emot och distribuera information från N.SIS så att alla nationella register blir identiska. Denna centrala databas finns i Strasbourg och Frankrikes inrikesministerium har ansvar för driften av den. Det skall också finnas ett SIRENE-kontor (Supplementary Information Requested at the National Entry) som skall ha huvudansvaret för det nationella registret i varje stat. Det är också där all direktkontakt

mellan medlemsstaterna skall äga rum.¹⁰ Schengensamarbetet regleras i Schengenkonventionen från 1990 och nedanstående artikelhänvisningar är, om inget annat anges, hämtade från denna konvention. Syftet med SIS anges i konventionens artikel 93 och är att ”bevara ordning och allmän säkerhet, inbegripet statens säkerhet, samt att tillämpa konventionens bestämmelser om fri rörlighet för personer”.

Varje registrering, eller som det kallas rapport, som görs i SIS är en förfrågan till de andra Schengenstaterna att vidta vissa åtgärder. Dessa regleras i konventionen i artiklarna 95-100.

De åtgärder som kan begäras är;

- efterlysning för förvarstaggande för utlämning (art 95);
- beslut om att en person skall finnas med på den så kallade spärllistan, d.v.s. att personen anses oönskad inom Schengenområdet av olika anledningar (art 96)
- uppgifter om uppehållsort eller hemvist för personer, exempelvis försvunna personer, vittnen eller åtalade som skall infinna sig vid rättgång eller dömda personer som söks för straffverkställighet (art 97 och 98);
- tillfälligt omhändertagande av person av hänsyn till dennes eller annans säkerhet (art 97);
- dold övervakning (art 99), och slutligen;
- efterlysning av försvunna föremål (art 100).¹¹

Dessa artiklar kan sägas reglera för vilka **ändamål** som information får registreras i SIS och i artikel 94 regleras vad, **vilka uppgifter**, som får föras in i registret. Artikeln säger att uppgifter om både personer och föremål får föras in. Angående personuppgifter ges en uttömmande uppräkningslista av vad som får registreras. Efternamn, förnamn, andra namnets initialbokstav och eventuella alias får registreras tillsammans med särskilda yttre oföränderliga kännetecken, födelsedatum, födelseort, kön och nationalitet. Vidare får uppgifter om personen är beväpnad eller våldsam läggas in. Slutligen anges syftet med registreringen och vilket förfarande som begärs. Att uppräkningslistan är uttömmande kan utläsas i artikelns tredje punkt tredje stycket. Där anges även att Europarådets konvention av den 28 maj 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter är tillämplig på de uppgifter som förs in i SIS. I konventionen uttalas bland annat ett förbud mot att registrera känsliga uppgifter (artikel 6). Det bör här påpekas att Schengensamarbetet inte innebär någon skyldighet att tillmötesgå en begäran, den nationella lagstiftningen styr vad varje stat kan göra och inte göra.¹² Detta framgår av artikel 94 punkt 4 där möjlighet ges till varje Schengenstat att i SIS lägga till, till en rapport som inkommit, ”ett påpekande om att verkställighet av det begärda förfarandet inte kommer att

¹⁰ Prop. 1999/2000:64, s.121. Se även Schengenkonventionen, art 92 och 108.

¹¹ A.a., s.122-124.

¹² A.a., s.122.

ske på dess territorium på grundval av rapporten”. Det skulle kunna sägas att Schengenkonventionen anger ramen för hur samarbetet skall gå till med vissa ”minimiregler”, medan den nationella lagstiftningen styr samarbetet mer i detalj. Det står alltså varje stat fritt att ha striktare regler än konventionen.

2.2 Tredje pelaren

Arbetet inom EU är indelat i tre olika områden eller tre pelare. Första pelaren består av EG, EKSG och Euratom medan andra och tredje pelarna arbetar med EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik respektive rättsliga och inrikes frågor. Arbetet i första pelaren är överstatligt medan det i den andra och tredje pelaren är mellanstatligt. Detta innebär, mycket förenklat, att i första pelaren har EU:s organ befogenheter att ta bindande beslut för medlemsstaternas räkning medan så inte är fallet inom de två andra pelarna.¹³ Schengensamarbetet är sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande fördelat mellan första pelaren och tredje pelaren. SIS tillhör den del som fortfarande ligger under tredje pelaren, en kort redogörelse om hur arbetet bedrivs i denna skall därför presenteras.

I avdelning VI i FEU regleras unionens samarbete vad gäller polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Arbetet leds av Europeiska unionens råd (Rådet) och deras mål är enligt artikel 29 i FEU att ”ge medborgarna ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”. Då rådet möts för att diskutera rättsliga och inrikes frågor består det oftast av medlemsstaternas utrikes- och justitieministrar.¹⁴ I art 34 regleras Rådets uppgifter, dessa är ”att genom enhälligt beslut på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen”, anta gemensamma ståndpunkter, fatta rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar, ta beslut i andra ärenden och upprätta konventioner. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna men de bestämmer själv på vilket sätt de skall genomföras. Besluten genomförs på unionsnivå och genomförandet av dessa bestäms av Rådet. Beslut kan röra alla ändamål som ryms inom avdelning VI:s mål utom tillnärmning av medlemsstaternas lagar.

Rådets arbete förbereds av Ständiga representanternas kommitté (COREPER). En ad hoc-kommitté kallad Artikel 36-kommittén samordnar arbetet med polissamarbete och samarbete i straffrättsliga frågor. Den kan också lämna yttranden till rådet antingen på eget initiativ eller på uppdrag av rådet. Under kommittén finns sedan en rad arbetsgrupper, bland andra SIS-gruppen och SIRENE-gruppen. Rådet har ett eget sekretariat som sköter det administrativa arbetet.¹⁵ Kommissionen har en aktiv roll i arbetet i tredje pelaren men har en svagare ställning än i första pelaren. Europaparlamentet har inte så stark ställning i tredje pelaren men kan bland annat genom

¹³ Bernitz och Kjellgren, s.27.

¹⁴ <http://ue.eu.int/jai/pres.asp?lang=sv>, 2001-02-19 kl.10.20

¹⁵ Ibid.

interpellationer, yttranden och rekommendationer påverka arbetet.¹⁶ Behörigheten för Europeiska gemenskapens domstol har utökats på detta område i och med Amsterdamfördragets ikraftträdande. Den kan numera ha behörighet att avgöra till exempel beslut och rambesluts giltighet och att uttala sig i tolkningsfrågor, detta regleras i artikel 35 i FEU. Det finns dock situationer där domstolen uttalat inte har behörighet, som till exempel vad gäller proportionaliteten av en insats en medlemsstats polis gjort för att skydda den inre säkerheten, se artikel 35.5 i FEU.¹⁷

2.3 Sverige och SIS

En av frågorna som ställdes i inledningen var vad det innebär för Sverige att ansluta sig till Schengensamarbetet. Behöver några lagstiftningsåtgärder vidtas och i så fall vilka? I regeringens proposition 1999/2000:64, Polissamarbete m.m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen, går Schengenkonventionen igenom artikel för artikel och där det anses nödvändigt presenteras förslag på lagändringar. Syftet med detta kapitel är dels att presentera den svenska lagstiftningen och dels att behandla den kritik som riktats mot Schengensamarbetet i sin helhet och mot SIS.

2.3.1 Syftet med SIS

En av de mest aktiva kritikerna i Norden är Thomas Mathiesen som är professor i rättssociologi vid universitetet i Oslo. Artikel 93 i Schengenkonventionen lyder i sin helhet:

I enlighet med bestämmelserna i denna konvention skall syftet med Schengens informationssystem vara att på de avtalsslutande parternas territorium med hjälp av information som överförs via detta system bevara ordning och allmän säkerhet, inbegripet statens säkerhet, samt tillämpa denna konventions bestämmelser om rörlighet för personer.

Mathiesen säger att detta syfte måste ses som väldigt vittgående, att både den allmänna ordningen och statens säkerhet skall bevaras. Han menar att denna vida formulering öppnar SIS för användning som ligger utanför dess nu uttalade syften. Samma kritik framförs av Gudrun Schyman m.fl. i en motion till riksdagen. Denna kritik synes hänga tätt samman med åsikten att Schengensamarbetet främst syftar till att stänga ute oönskade personer från området i fråga, därför skall den inte behandlas närmare här.¹⁸ Men vi kommer att komma tillbaka till denna artikels betydelse i kapitel 4.

¹⁶ Bernitz och Kjellgren, s.74.

¹⁷ Se även artikel 68 i FEG.

¹⁸ Motion 1997/98:Ju14, s.7.

2.3.2 Om vilka uppgifter som får föras in.

Mathiesen har också kritiserat artikel 94(3), som innehåller en uppräkningslista av vilken information som får tas in i SIS (se avsnitt 2.1). Kritiken riktar sig främst mot uppgifternas art. Han menar att de uppgifter som får tas in i SIS inte är enbart objektiva. Uppgifter som till exempel huruvida personen kan tillgripa våld är ju en värderande bedömning.¹⁹ Jag anser dock att detta är en bedömning som är rimlig att göra och om den utförs på ett professionellt sätt bör den inte utgöra ett oproportionerligt hot mot den personliga integriteten.

Här skall vi också minnas det som stod i avsnitt 2.1 att Schengenkonventionen inte ålägger en stat att lägga in dessa uppgifter. De uppgifter som läggs in i SIS är i själva verket en begäran om hjälp från de övriga staterna och varje enskild stat bestämmer själv vad de vill begära. Vad Sverige för in i SIS styrs således av de svenska lagarna, men i och med att alla nationella register skall vara identiska, kan Sverige inte styra innehållet i det nationella registret. Detta innebär att varje stat måste acceptera att uppgifter som inte skulle ha varit tillåtna att lägga in enligt den egna lagstiftningen finns i deras register. Vidare är uppräkningslistan i art 94(3) uttömmande och som ovan sagt råder ett förbud att lägga in så kallade känsliga²⁰ uppgifter enligt Europarådets konvention av den 28 maj 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Detta innebär bland annat att de fyra sista siffrorna i de svenska personnummerna inte får finnas i registret.²¹

Varje stat har också, som tidigare nämnts, en rätt att, enligt artikel 94(4), lägga till en så kallad flagga till en rapport i SIS. Denna flagga kan innehålla information om att en stat inte kan verkställa den begäran som lagts fram inom sitt territorium eftersom det strider mot dess nationella lagstiftning.²² Shiraz Mahmood, en annan kritiker, hävdar dock att eftersom detta inte hindrar andra Schengenstater från att verkställa den begärda åtgärden, kan en stat kringgå sin egen lagstiftning genom att låta andra göra jobbet. Dessutom innebär det att en person så att säga blir fånge i en stat som inte kan verkställa.²³ En flagga kan dock också sägas ha en negativ inverkan på brottsbekämpningen. Det skulle kunna bli ett sätt att undkomma att stanna i en stat som inte kan verkställa.

Regeringen anser att SIS som register avviker så pass mycket, både tekniskt och juridiskt, från andra typer av register som finns i Sverige att det kräver särskild reglering i svensk lag. Tekniskt avviker registret främst genom sitt stora omfång, vilket gör en tydlig reglering viktig. Den juridiska avvikelserna består i att Sverige genom anslutningen förbinder sig att lagra information

¹⁹ Mathiesen (1998), s.88 (Samma kritik framförs igen i Mathiesen (2000), s.36).

²⁰ Känsliga uppgifter är till exempel ras, politisk övertygelse eller sexuella preferenser. Prop. 1999/2000:64, s.156.

²¹ Prop. 1999/2000:64, s.128f.

²² Ibid.

²³ Mahmood, s.185.

som inte skulle varit tillåten att registrera i Sverige. Därför lägger regeringen i proposition 1999/2000:64 fram förslag till lagen om Schengens informationssystem. Enligt förslaget skall Sverige i SIS bara få registrera uppgifter som är tillåtna enligt de lagar som gäller här i landet. Lagar som är aktuella i sammanhanget är bland andra personuppgiftslagen (1998:204), polisdatalagen (1998:622), PDL, lagen (1998:620) om belastningsregister, BRL och lagen (1998:621) om misstankeregister, MRL. Personuppgiftslagen reglerar all behandling av personuppgifter. Personuppgifter är enligt nämnda lag ”all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet”,²⁴ vilket innebär att denna lag är tillämplig på all information om personer som läggs in i SIS.²⁵ Förslaget resulterade i skapandet av en ny lag, lagen (2000:344) om Schengens informationssystem.²⁶ I 4§ och 7§ i lagen behandlas vilka uppgifter som får och inte får tas in i SIS. Paragraferna följer uppräkningskonventionen.

2.4 Ändamålen

2.4.1 Artikel 95-98 och artikel 100²⁷

Artikel 95 handlar om efterlysta personer och möjligheten att begära att en efterlyst person skall tas i förvar för utlämning. I svensk rätt regleras efterlysning av efterlysningskungörelsen (1969:293) och verkställigheten av en begäran sker enligt reglerna om s.k. provisoriskt anhållande i lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.²⁸

Nästa artikel (96) handlar om en s.k. spärllista där en Schengenstat kan begära att en person skall nekas tillträde till eller uppehållstillstånd i området. Lagförslag presenteras i propositionen att ändra i utlämningslagens (1989:529) 4 kap. 1§ så att en registrering på spärllistan blir en formell grund för avvisning.²⁹ Men en stat är inte tvingad att neka någon tillträde eller uppehållstillstånd.

Artikel 97 och 98 behandlar båda försvunna personer och rätten att begära uppgifter om uppehållsort eller hemvist. Sådana uppgifter är i Sverige offentliga därför bör det inte i normalfallet finnas några hinder att lämna ut dessa uppgifter till andra stater. Artikel 97 ger också möjlighet att begära

²⁴ Prop.1999/2000:64, s.133.

²⁵ A.a., s.126 och s.133-137.

²⁶ Lagen trädde ikraft 2000-12-01. För lagens lydelse se bilaga A

²⁷ Prop. 1999/2000:64, s.122f.

²⁸ A.a., s.130.

²⁹ Förslaget antogs och 1§ i 4 kapitlet får en ny lydelse fr.o.m. den 25 mars 2001, se SFS 2000:351

tillfälligt omhändertagande av en person som kan skada sig själv eller andra. Detta kan enligt polislagen (1984:387) bara i begränsad omfattning verkställas i Sverige. För personer under 18 år, som anmälts som försvunna, har polisen inte några sådana befogenheter och kan alltså inte verkställa begäran.

I artikel 100 går regleringen över på efterlysning av föremål. I SIS kan föremål registreras som är efterlysta antingen för beslag eller för att de skall användas som bevismaterial i brottmål. Föremål kan i Sverige omhändertas m.m. enligt lagen (1975:295) om användning av vissa tvångsmedel på begäran av främmande stat. Vad som får registreras inskränks till viss del av personuppgiftslagen. De flesta uppgifter som får registreras i SIS är enligt denna lag att anse som personuppgifter, vilket bland annat innebär att de får samlas in endast för särskilda ändamål. Vad gäller fordon så är registrering tillåten enligt svensk rätt.³⁰

Dessa artiklar har inte direkt varit föremål för någon kritik utan presenteras här främst för att ge en överblick över deras förhållande till svensk rätt. Artikel 99 har däremot stött på kraftig kritik därför skall den behandlas särskilt.

2.4.2 Artikel 99

Artikel 99 handlar om dold övervakning eller som det står i artikeln ”hemlig övervakning eller särskild kontroll”. Begäran om detta får läggas in för att ”bekämpa brottslighet och förebygga hot mot den allmänna säkerheten” då det finns ”sannolika skäl” att någon tänker begå eller har begått ett stort antal grova brott, eller om det finns en allmän uppfattning om att någon kommer att begå grova brott (art99(2)). Vidare får viss information begäras om den anses nödvändiga för att kunna avvärja den fara som en person utgör, eller ”någon annan allvarlig fara för statens inre och yttre säkerhet”. I de senare fallen måste den rapporterade staten rådgöra med de andra Schengenstaterna (artikel 99(3)).

Hela artikel 99 har kritiserats av Shiraz Mahmood för sin vaghet. Uttryck som ”synnerligen grova brott” och ”sannolika skäl”(artikel 99(2)a) definieras inte närmare och lämnar enligt Mahmood stort utrymme för godtycke.³¹ Mathiesen anser artikel 99(2)a är förhållandevis precist formulerad men att artikel 99(2)b lämnar mer att önska. Där skall en bedömning göras utifrån ”den allmänna uppfattning om personen” om denne även i framtiden kan tänkas ”begå synnerligen grova brott”. Han menar att bestämmelsen är vagt formulerad, den ger bedömaren alldeles för stort utrymme.³² Samma kritik riktas mot artikel 99(3), Mahmood tycker att det vore önskvärt med exempel på ”allvarlig fara och ”annan allvarlig fara”. På

³⁰ A.a.,s.133.

³¹ Mahmood, s.188-190.

³² Mathiesen (2000), s.37.

inget ställe i punkten talas det om brottsliga handlingar, här är det centrala istället statens inre och yttre säkerhet. En begäran enligt punkt 3 kan endast göras av ”myndigheter som ansvarar för statens säkerhet”. Mathiesen hävdar att detta öppnar för övervakning av personer med bara deras politiska åskådning som grund.³³

Det är viktigt att minnas att den nationella lagstiftningen styr vad en stat får och inte får göra, detta är också klart utskrivet i punkt 3. I Sverige sker registrering av misstänkta med stöd av MRL och av PDL, i de avseenden den behandlar kriminalunderrättelseregister och SÄPO-registret. Den första av de båda tillåter registrering då skälig misstanke för brott föreligger för att underlätta för polis- och tullmyndighet att samordna förundersökningar och för åklagarmyndighet att ta beslut om förundersökning och åtal. För att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet får Rikspolisstyrelsen föra kriminalunderrättelseregister. Med allvarlig brottslighet menas då brott som ger minst två års fängelse.³⁴

De uppgifter som kan begäras in på ovanstående grunder inkluderar enligt artikel 99(4):

- a) Påträffande av en rapporterad person eller ett rapporterat fordon.
- b) Plats, tidpunkt och skäl för undersökningen.
- c) Resväg och målet för resan.
- d) Personer i den övervakades sällskap eller passagerare i fordonet.
- e) Använt fordon.
- f) Transporterat föremål.
- g) Omständigheter kring påträffandet av personen eller fordonet.

Det är enligt Mathiesen ”klart att många av uppgifterna i systemet kan karakteriseras som mycket omfattande, och många av dem bygger på mer eller mindre godtyckliga bedömningar. Särskilt i frågan om hemlig övervakning blir det möjligt att registrera och övervaka en vid krets av personer (sällskap, passagerare) runt den huvudperson som man är intresserad av”.³⁵ Formuleringen innebär att någon kan utsättas för hemlig övervakning även om de inte är denne själv som utgör hotet. Den hemliga övervakningen kan också ske var som helst inom Schengenområdet vilket gör det möjligt att göra omfattande registreringar om och kartläggningar av någons beteende.³⁶ I prop.1999/2000:64 hävdar regeringen att denna information inte läggs in i SIS utan översänds bilateralt mellan de så kallade SIRENE-kontoren.³⁷ Informationen registreras inte och någon kartläggning på det sätt som kritikerna hävdar sker alltså inte. Informationsutbytet mellan SIRENE-kontoren behandlas i ett separat kapitel.

Uppgifter som förs in i ett kriminalunderrättelseregister får bara vara knutna till en enskild person då denne misstänks för att ha utövat allvarlig

³³ Ibid och Mahmood, s.188-190.

³⁴ Prop.1999/2000:64, s.131-133.

³⁵ Mathiesen (1998), s.88f och Mahmood, s.188-191.

³⁶ Mårtensson, s.49.

³⁷ Prop.1999/2000:64, s.131 och 124.

brottslighet eller misstänks komma att göra det. Annan information, till exempel om transportmedel eller hjälpmedel får registreras även om den kan hänföras till en person som inte är misstänkt för allvarlig brottslighet. Men då måste med denna information följa uppgifter om att denna person inte är misstänkt. I Sverige ligger brott mot rikets säkerhet inom SÄPO:s verksamhetsområde. Det register som SÄPO får innehålla identifieringsuppgifter, uppgifter om grunden för registreringen och hänvisning till de ärenden där uppgifter om den registrerade behandlas.³⁸

I proposition 1999/2000:64 föreslog regeringen, som tidigare nämnts, att det endast skulle bli tillåtet att i SIS behandla uppgifter som är tillåtna att behandla i de svenska lagarna (bland andra MRL, PDL och BRL) förutsatt att kraven i Schengenkonventionen är uppfyllda. Detta regleras nu i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem i 5§. Det krävs dock inte att alla förutsättningar i de svenska lagarna är uppfyllda. I proposition 1999/2000:64 står det: ”Det förhållandet att exempelvis PDL inte är tillämplig på svenska registreringar i SIS hindrar alltså inte att en registrering i SIS kan vara tillåten på grund av att en uppgift av samma slag får behandlas enligt polisdatalagen.”³⁹ Ett förbud mot registrering av känsliga uppgifter finns i lagen om SIS 7§. Denna paragraf hindrar att registreringar sker till exempel med enbart politisk åskådning eller etniskt ursprung som grund. Mathiesens argument att art 99(3) inte har brottslig handling som krav motsägs enligt det ovan redovisade av den svenska lagstiftningen.

2.4.3 SIRENE

Utbytet av kompletterande information mellan SIRENE-kontoren sträcker sig längre än informationen reglerad i artikel 99(4). Kritikerna menar att detta informationsutbyte inte är reglerat i Schengenkonventionen utan endast regleras av en hemlig handbok om SIRENE.⁴⁰ Handboken är således hemligstämplad och skall inte finnas tillgänglig. En del sidor har granskats av en schengenkritiker, Nicholas Busch, som bland annat ger ut en skrift kallad Fortress Europe?.⁴¹ Handboken i sin helhet visade sig inte vara speciellt svår att få tag på via Internet.⁴² Problemet var snarare dess dåliga kvalitet och dess svårhanterlighet då varje sida var inskannad som en separat bild.⁴³ Jag har därför använt mig av kommentarerna i Fortress Europe?. Men jag har också använt manualen för att kontrollera det som skrivits av Busch.

³⁸ A.a., s.131-133.

³⁹ Prop.1999/2000:64, s.135.

⁴⁰ Handboken är hemligstämplad för att skydda polisorganisationen från insyn. Det är inte önskvärt att kriminella personer vet hur polisens arbete är upplagt.
<http://www.fred.dk/artikler/petting/sirene.htm>, 2000-10-13

⁴¹ Fortress Europe? finns tillgänglig på Internet, adressen är <http://www.fecl.org>.

⁴² <http://www.fred.dk/artikler/petting/sirene.htm>, 2000-10-13

⁴³ Den fil jag fick tag i bestod av 90 olika bilder som bara kan tas fram en åt gången.

SIRENE-kontorens laglighet har ifrågasatts. Enligt handboken finns den lagliga grunden för kontorens upprättande i artikel 108 i Schengenkonventionen. Busch anser att informationsutbytet i så stor grad skiljer sig från det som regleras i Schengenkonventionen att det inte går att säga att det är en del av SIS.⁴⁴ Den gemensamma tillsynsmyndighet som skapats för att kontrollera SIS (JSA)⁴⁵ har även den ifrågasatt lagliga grunden för SIRENE-kontoren. JSA sände ut förfrågningar till de dåvarande medlemsstaterna för att se om de använt artikel 108 som grund för upprättandet av sina SIRENE-kontor. De fann att det inte var så i alla fall, flera stater hade använt inhemsk lagstiftning som grund. Enligt JSA är detta inte en önskvärd situation då det innebär att insynen i systemet inte blir lika bra.⁴⁶ I Sverige kommer RPS att vara central förvaltningsmyndighet och personuppgiftsansvarig, detta förstår jag som att SIRENE-kontoret kommer att vara vid RPS. Detta regleras i Lagen om SIS 1§ och den lagliga grunden är då svensk lagstiftning som bygger direkt på Schengenkonventionen.

I handbokens kapitel 3.2.1. sägs att informationsutbytet som kan ske mellan medlemsstaterna med hjälp av SIS inte är tillräckligt, alltså kan utbytet av information mellan SIRENE-kontoren gå utöver SIS. Kritikerna finner detta mycket oroande. Men hävdar förespråkarna det skall ske inom ramen för artiklarna 39 och 46 i Schengenkonventionen. Låt oss se närmare på artikel 39 och artikel 46. Artikel 39 handlar om att parterna binder sig att bistå varandra och artikel 46 säger att varje avtalsslutande part får förmedla uppgifter till annan stat för att hjälpa dem med ”brottsbekämpning, förebyggande av brott eller vidtagande av skyddsåtgärder mot hot mot allmän ordning och säkerhet”. Mathiesen menar att formuleringen är alldeles för vid och att det därmed finns stor risk för att det bredvid SIS skapas ett omfattande register som kan innehålla uppgifter som är förbjudna enligt Schengenkonventionen.⁴⁷ En av grunderna för detta argument finns i handbokens kapitel 2.2.1. a) där det anges att en medlemsstat skall svara med kompletterande information inom 12 timmar. I kapitel 2.2.2. anges det dessutom att SIRENE-kontoren skall vara öppna dygnet runt alla årets dagar. Det enda motargument till detta som jag hittat finns i själva artiklarna. I både artikel 39 och 46 anges att nationell lagstiftning styr även detta informationsutbyte. Information som inte får lagras enligt svensk rätt får alltså inte registreras för att tillgodose andra SIRENE-kontors krav på information. Att information insamlas och används i spaningsarbete tror jag inte är något som kritikerna till detta system motsätter sig. Jag tror att de är rädda för en mer omfattande registrering av uppgifter än vad som anges i konventionen, detta skall dock inte bli fallet i Sverige eftersom den svenska lagstiftningen är snävare.

⁴⁴ Busch, s.4.

⁴⁵ Denna behandlas närmare i kapitel 3.3.

⁴⁶ Första verksamhetsrapporten från JSA, s.15.

⁴⁷ Mathiesen (1998), s.90-94. Jag har stött på samma slutsats på flera ställen. Så även i Busch, s.4.

2.5 Kommentar

En hel del kritik har här framförts och den uppmärksamme läsaren har upptäckt att motargumentet blir detsamma i nästan alla fall: nationell lagstiftning styr. Redan i kapitlet om EU:s tredje pelare framgick det att det handlar om ett mellanstatligt samarbete och inte ett överstatligt. Staterna har gjort överenskommelser om att upprätta ett register och de har sedan skapat vissa minimiregler som skall gälla. Det står sedan varje stat fritt att reglera ytterligare. Konsekvenserna för Sverige och svenska medborgare blir sammanfattningsvis att det i princip inte blir någon förändring. Men regeringen ansåg ju att en ny lag behövde införas, vad innebär då den? Anledningen till att en ny lag ansågs nödvändig var som tidigare nämnts att SIS i sin konstruktion avviker både juridiskt och tekniskt. Eftersom Sverige enligt Schengenkonventionen är skyldigt att ta emot information som inte skulle vara tillåten att registrera enligt de svenska lagarna är det nödvändigt med en särreglering. Lagen kom alltså till bland annat för att Sverige lagligt skall kunna lagra den information som andra länder skickar. Den skräckbild som Mathiesen med flera målar upp kan således inte anses befogad i förhållande till vad som konkret får föras in i registret. Jag kommer nu att fortsätta framställningen med att gå igenom hur uppgifterna får användas och hur kontrollen över införandet av uppgifter och användandet av dem får ske.

3 Skydd för de uppgifter som förts in i SIS

3.1 Vem skall ha tillgång till registret?

3.1.1 Myndigheter

Vilka myndigheter som skall ha tillgång till uppgifterna i SIS framgår av artikel 101. Först och främst är det myndigheter som har behörighet att utföra gränskontroller och andra undersökningar inom landet som verkställs av polis och tullmyndighet. Utöver polisen och tullen skall myndighet som beslutar om viseringsärenden, uppehållstillståndsärenden och utlänningsärenden ha tillgång till SIS (art 100(2)). Mahmood ställer sig kritisk till vad ”andra undersökningar” är och menar att även denna artikel lämnar utrymme för godtycke.⁴⁸ Både Mathiesen och Mårtensson m.fl. har vidare påpekat att det blir ett väldigt stort antal myndigheter som får tillgång till informationen i SIS, 1995 var 30.000 dataterminaler uppkopplade till de nationella registerna. Dessutom är det väldigt mycket information som kommer att finnas i SIS, från början hade SIS en lagringskapacitet på 9 miljoner uppgifter och inför de nordiska ländernas anslutning har nu systemet upgraderats.⁴⁹

Även regeringen skriver i proposition 1999/2000:64 att det är väldigt många myndigheter som kommer att ha tillgång till informationen och att det kommer att vara ett omfattande register.⁵⁰ I lagen (2000:344) om Schengens informationssystem 9§ anges därför vilka myndigheter som skall ha tillgång i Sverige. Dessa skall vara åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket, Statens invandrarverk och Kustbevakningen. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om att myndigheter som prövar viseringsansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd skall få tillgång till SIS. Viktigt att poängtera här är att varje myndighet endast kommer att få använda sådana upplysningar som de behöver för att kunna utföra sina uppgifter, detta framgår av artikel 101(3). Enligt artikel 102(1) och 10§ i lagen om SIS får dessutom informationen bara användas för det ändamål som är avsett med rapporten i fråga. Då ett ändamål är uppfyllt skall rapporten raderas. Rapporter som är inlagda i SIS skall också raderas efter ett tidsschema. I Sverige raderas också uppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål enligt 13§ i PDL. SÄPO-registret gallras genom att rapporter som inte har tillförts något på tio år raderas. Samma tidsgräns gäller

⁴⁸ Mahmood, s.184.

⁴⁹ Mathiesen (1998), s.88f och Mårtensson, s.49f.

⁵⁰ Prop.1999/2000:64, s.137.

belastningsregistret. Misstankesregistret gallras bland annat då förundersökning lagts ner eller då dom eller beslut vunnit laga kraft. Schengenkonventionens tidsfrister är betydligt kortare. Enligt artikel 112 skall en kontroll om personuppgiften behöver bevaras utföras efter tre år, för rapporter enligt artikel 99 är tidsfristen bara ett år. Den centrala stödfunktionen raderar automatiskt uppgifter vid tidsfristernas slut om inte en stat har begärt att så inte skall ske enligt punkten 4 i artikel 112. Eftersom raderingstiderna för uppgifter inlagda i svenska register är längre än de som anges i Schengenkonventionen regleras detta särskilt i lagen om SIS 11§. De raderade uppgifterna bevaras i ett år efter raderingen hos C.SIS, bland annat för att kontroll av uppgifternas riktighet skall kunna ske (artikel 113(2)).⁵¹

3.1.2 Enskilda

Nationell rätt skall enligt artikel 109 styra enskildas rätt att ta del av det material som finns i SIS. Vissa minimiregler gäller dock, annan Schengenstat än den som har lagt in rapporten får till exempel inte lämna ut uppgifter utan vidare. Den rapporterande staten måste få chans att yttra sig (artikel 109(1)). Vidare hinder för utlämning av uppgifter är pågående begärd hemlig övervakning, om utlämnandet skulle skada verkställigheten av en begärd åtgärd eller om någon annan persons rätt eller frihet måste skyddas (artikel 109(2)). Schengenkonventionen anger alltså inga rättigheter för tillgång till informationen för enskilda personer. Detta kan innebära att det i vissa Schengenstater inte kommer att finnas någon rätt att få uppgifter utlämnade för enskilda. Mahmood menar att detta kan få oerhörda konsekvenser framför allt för personer som inte är medborgare i någon Schengenstat. Att brottslingar inte skall få tillgång till data kan rättfärdigas menar Mahmood, men inte att individer generellt inte har den rätten.⁵²

I Sverige gäller offentlighet för allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningens kapitel 2. Vidare gäller också som tidigare sagts personuppgiftslagen och därmed den informationsskyldighet som finns reglerad där i. Ingen ny lagstiftning ansågs nödvändig i detta fall. Offentligheten och informationsskyldigheten begränsas dock av sekretesslagens (1980:100) bestämmelser om skydd för enskilda och allmänna intressen.⁵³ Här finns således möjlighet för enskild att få tillgång till uppgifter i SIS så länge de kan lämnas ut av hänsyn till den allmänna säkerheten. Men möjligheten begränsas av rätten för den Schengenstat som lagt in informationen att neka att den lämnas ut. Kan det då sägas att svensk lagstiftning styr i detta fall? Information som förs in av svenska myndigheter omfattas av samma regler som gällt tidigare i landet. Uppgifter som förts in i registret av andra staters myndigheter kommer troligtvis inte att bli åtkomliga i mindre utsträckning än tidigare. Om uppgifter om en svensk

⁵¹ prop. 1999/2000:64, s.153f.

⁵² Mahmood, s.193f.

⁵³ Läs närmare om detta i prop. 1999/2000:64, s.138-140 och s.143-146.

medborgare blev registrerade utomlands innan Schengenkonventionens ikraftträdande bestämdes möjligheterna till insyn även då av det landets nationella lagstiftning. SIS kanske till och med innebär en större chans till insyn eftersom det i Sverige går att begära ut uppgifterna. Därför anser jag att läget trots detta inte blir försämrat för den svenske medborgaren.

Vad gäller den information som utbyts mellan SIRENE-kontoren anser regeringen att sekretess gäller även för dessa uppgifter. Sekretessen skall omfatta enskilda personliga förhållanden, men inte ekonomiska förhållanden då detta anses som något som inte kommer att anges vare sig i SIS eller i den information som utbyts mellan SIRENE-kontoren.⁵⁴ Detta ger oss också en vägledning i vad regeringen anser om informationsutbytet mellan SIRENE-kontoren. Även om jag inte har funnit att det skrivits rakt ut, indikeras i propositionen att regeringen anser att detta utbyte skall begränsas till information som anses absolut nödvändig för att främja syftet med Schengensamarbetet.

3.2 Hur skall uppgifterna skyddas?

Skyddet för uppgifterna behandlas i Schengenkonventionen, artiklarna 102-118. I artikel 117 ställs kravet att ett Schengenland minst måste möta kraven i Europarådets konvention av den 28 maj 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Vidare förbinder sig varje medlemsstat att uppfylla vissa ytterligare krav enligt artikel 118. Dessa krav måste enligt artikel 126 vara uppfyllda då en stat går in i Schengensamarbetet. I artikel 114 och 115 finns krav på att tillsynsmyndigheter skall upprättas, dessa skall kontrollera att Schengenkonventionen följs. Artikel 114 reglerar den nationella tillsynsmyndigheten som skall kontrollera det nationella registret i enlighet med nationell lag. Den centrala stödfunktionen skall kontrolleras av en gemensam tillsynsmyndighet enligt artikel 115. Innan en stat kan ansluta sig till SIS kontrollerar den gemensamma tillsynsmyndigheten att staten har tillfredställande lagstiftning om dataskydd samt att en nationell tillsynsmyndighet har utsetts eller skapats.

Mahmood skriver att tillsynsmyndigheterna i sig är en bra idé men att skyddsartiklarna är alldeles för vaga för att tillsynen skall kunna utövas effektivt, det finns för många kryphål. Vidare menar samme författare att eftersom de nationella tillsynsmyndigheterna styrs av nationell lag kommer dataskyddet i Schengenländerna att bli väldigt olika från land till land.⁵⁵ Som tidigare nämnts så sätter Schengenkonventionen bara upp minimiregler. Frågan bör därför inte bli om skyddet blir olika utan om det skydd som sätts upp i konventionen är tillräckligt. Detta är en svår fråga att

⁵⁴ A.a., s.146.

⁵⁵ Mahmood, s.198

svara på. Europarådets konvention är från 1981 vilket är relativt gammalt då det gäller databehandling. Det är allmänt känt att utvecklingen på området har varit och fortfarande är enormt snabb.

I Sverige gäller personuppgiftslagen (1998:204) för all behandling av personuppgifter. En personuppgiftsansvarig, som i det här fallet blir Rikspolisstyrelsen, har ansvaret för att behandlingen går rätt till, d.v.s. att den är laglig, görs på ett korrekt sätt och framför allt är ”adekvat och relevant” för de ändamål som satts upp.⁵⁶ Personuppgiftslagen bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (Dataskyddsdirektivet).⁵⁷ Personuppgiftslagen ansågs fylla de krav som artiklarna 117 och 118 ställer upp, någon ny lagstiftning föreslogs därför inte. Datainspektionen skall enligt förslaget vara den nationella tillsynsmyndigheten i Sverige.⁵⁸

Vad gäller övriga Schengenländer kan tilläggas att Dataskyddsdirektivet från 1991 idag skall ha implementerats i alla Schengenländer.⁵⁹ Därmed borde skyddsnivån inom Schengen vara relativt lika från stat till stat. Direktivet är dock inte tillämpligt på informationsutbyte som faller utanför gemenskapsrätten, till exempel då det gäller allmän säkerhet eller statens säkerhet. I Sverige täcker personuppgiftslagen även dessa uppgifter, men i övriga Schengenområdet kan skillnader finnas.⁶⁰

3.3 Joint Supervisory Authority (JSA)

JSA är den gemensamma tillsynsmyndighet som har till uppgift att övervaka den centrala stödfunktionen för SIS (C.SIS). Myndighetens lagliga grund finns i Schengenkonventionens art 115(1). Myndigheten består av representanter från Schengenländernas nationella tillsynsmyndigheter. JSA har också som uppgift att se till att Schengenkonventionens regler om datasäkerhet implementeras på ett riktigt sätt i medlemsländerna. Dessutom skall myndigheten avge yttranden om och arbeta för en harmonisering av medlemsländernas tillämpning och tolkning av Europarådets konvention av den 28 maj 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter och Europarådets ministerkommittés rekommendation

⁵⁶ A.a., s.126 och 156.

⁵⁷ Prop. 1999/2000:64, s.125

⁵⁸ A.a., s.148 och s. 154f.

⁵⁹ Jag gick in i databasen Eurolaw på adressen www.ili.co.uk den 17 mars 2000. Där angavs att länder som enligt Mahmood (s.198) hade dåliga eller inga dataskyddslagar, till exempel Italien, Grekland, Spanien och Portugal, hade implementerat direktivet. Andra Schengenländer hade inte vidtagit några speciella åtgärder, men de hade enligt Mahmood (s.198) bra lagar redan innan direktivet kom till.

⁶⁰ Prop. 1999/2000:64, s.125.

R (87) 15 av den 17 september 1987 avseende reglering av användningen av personuppgifter inom den polisiära sektorn.

3.3.1 Myndighetens verksamhet

JSA har i sin verksamhet hittills gett ut fyra verksamhetsrapporter och en rapport om säkerheten vid SIRENE-kontoren. Dessa rapporter ger en bild av hur systemet har fungerat sedan det startades upp 1995. I den första verksamhetsrapporten som publicerades våren 1997 målades en ganska dystert bild upp. Bland annat påpekade gruppen att de nationella registerna inte var identiska, att för många tjänstemän hade tillgång till den centrala databasen och att säkerhetsåtgärden att det skall gå att spåra vem som använt databasen inte fungerade. Myndigheten ansåg också att deras egen betydelse underskattades av övriga organ och av medlemsstaterna.⁶¹ JSA har under åren jobbat hårt dels för sin egen status och för det som de anser är sin huvuduppgift, nämligen skydd för den personliga integriteten hos Schengenländernas medborgare. Bland annat har JSA utformat ett informationsblad som skall delas ut till alla som kommer in i Schengenområdet.⁶² JSA har också avgett yttranden och rekommendationer till Schengenländerna samt utformat frågeformulär till medlemsstaterna där de får svara på hur de tillämpar och tolkar konventionen.⁶³

Ett exempel på ett yttrande från JSA rör användningen av information efter att de har raderats ur SIS. Artikel 102 i Schengenkonventionen förbjuder användning för andra ändamål än de som står i artikel 95-100 men vissa medlemsstater menar att de tillämpar inhemsk lagstiftning och bestämmelserna i Avdelning VI i FEG. Detta är fullt lagligt enligt kapitel 2.1.3. b) i SIRENE-handboken. JSA menar att detta kapitel strider mot Schengenkonventionen och bör tas bort. De påminner också om ändamålsprincipen och artikel 112 i konventionen. Problemet togs upp i Andra verksamhetsrapporten från JSA och kommenteras igen i den fjärde då problemet ännu inte har fått någon lösning.⁶⁴

3.3.2 Kritik

Kritik kring den gemensamma tillsynsmyndighetens arbete har framförts både av Mathiesen och Mårtensson m.fl. De anser att svårigheterna för myndigheten att genomföra sina uppgifter är alltför stora för att det skall kunna sägas att kontrollen av systemet är effektiv.⁶⁵ Mathiesen menar

⁶¹ Bland annat talas det mycket i alla verksamhetsrapporterna om att myndigheten har haft svårt att få en tillfredställande budget samt tillgång till administrativ personal.

⁶² Finns som bilaga 14 i den fjärde verksamhetsrapporten.

⁶³ En sammanställning av myndighetens arbete under åren finns som bilaga 7 i den fjärde verksamhetsrapporten från JSA. För mer ingående information hänvisas till de fyra verksamhetsrapporterna från JSA.

⁶⁴ Andra verksamhetsrapporten från JSA, s.11f och Fjärde verksamhetsrapporten från JSA, s.8f.

⁶⁵ Mårtensson, s.51.

dessutom att ”systemet läcker som ett såll”. Han anger exempel att information från SIS hittats på en järnvägsstation i Belgien. Vid en husrannsakan i samma land hittades mer information.⁶⁶ Denna uppgift presenteras på flera ställen, så även av JSA själv.⁶⁷ I en motion sägs det att preliminära uppgifter pekade på att det var den organiserade brottsligheten som betalat den huvudmisstänkte, som var tjänsteman på SIRENE-kontoret, för uppgifterna.⁶⁸ Det var denna händelse som fick JSA att undersöka säkerheten vid SIRENE-kontoren och avlägga en rapport därom.⁶⁹ Vad gäller effektiviteten hos myndigheten kan sägas att de nationella tillsynsmyndigheterna bör ha det främsta ansvaret och deras effektivitet är en nationell angelägenhet, detta ligger i Schengensamarbetets natur.

Kritik har framförts i Sverige att JSA inte är något mer än en ”tandlös tiger”. Bland annat kritiseras att myndighetens rekommendationer inte är bindande för medlemsstaterna. Detta framfördes i en interpellation som justitieminister Thomas Bodström besvarade den 14 november 2000. De nationella tillsynsmyndigheterna och hur de sköter sin uppgift är inte underordnat JSA, därför behöver de inte följa rekommendationerna. Men regeringens ståndpunkt är att de skall tas på största allvar. Kritiker och förespråkare tolkar här JSA:s fjärde verksamhetsrapport på olika sätt. Kritikerna hävdar att myndigheten är missnöjd med att deras rekommendationer inte följs medan förespråkarna säger att de flesta medlemsstater faktiskt valt att följa rekommendationerna och att JSA är nöjda med det.⁷⁰ Efter att ha läst rapporten skulle jag vilja påstå att båda har rätt, myndigheten är nöjd med de framgångar de haft, naturligtvis. Men det finns mer att göra, säkerheten kan ökas. Ordföranden i Artikel 36-kommittén förde medlemsstaternas talan då han hävdade att en del rekommendationer var så långtgående att de inskränkte användningen av SIS i för stor utsträckning. JSA noterade detta men är fast beslutna om att det finns mer att göra.⁷¹

3.4 Kommentar

Än en gång kan det konstateras att kritikernas argument mötts med samma motargument gång på gång. En viss tveksamhet redovisades då det gällde enskildas rätt att få ta del av vad som finns registrerat om en person i SIS. Slutsatsen blev dock att situationen i sig inte förändrades för svenska medborgare. De har även idag en begränsad tillgång till information som lagrats om dem i andra länder. Vidare är schengensamarbetet inget överstatligt samarbete därför har dess organ inte så stora befogenheter som till exempel EG-domstolen har. De kan i princip inte tala om för staterna hur

⁶⁶ Mathiesen (1998), s.100. Fler exempel finns i Mårtensson, s.51f.

⁶⁷ Andra verksamhetsrapporten från JSA, s.6.

⁶⁸ Motion 1997/1998:Ju14, s.7.

⁶⁹ Fjärde verksamhetsrapporten från JSA, s7.

⁷⁰ Se interpellationerna 2000/01:83 och :84 samt snabbprotokoll 2000/01:26 av den 14 november 2000 anförande 85-94.

⁷¹ Fjärde verksamhetsrapporten från JSA, s.7-8.

de skall göra men överenskommelser mellan staterna kan träffas och dessa är naturligtvis bindande. Vad gäller kontrollen av SIS faller den således till stor del på de nationella tillsynsmyndigheterna. JSA eller den Gemensamma tillsynsmyndigheten har som främsta uppgift att kontrollera den centrala enheten. I övrigt uppfattar jag det som att den skall ha en vägledande funktion. Den skall bland annat arbeta för en harmonisering av skyddslagstiftningarna i medelsstaterna. Vi skall också komma ihåg att JSA består av representanter för de nationella tillsynsmyndigheterna vilket borde få betydelse för hur dessa arbetar. Sveriges nationella tillsynsmyndighet är Datainspektionen som inte är något nytt organ. Datainspektionen har ansetts kapabel att utföra en tillfredställande kontroll och ytterligare kontroll har inte ansetts nödvändig.⁷²

Det pågår en ständig kamp mellan effektiv brottsbekämpning å ena sidan och skydd för den personliga integriteten å andra sidan. Under presentationens gång har detta tagits upp igen och igen, kritiker mot förespråkare. Hur skall det då kunna avgöras var gränserna går? Resterande del av framställningen skall användas för att diskutera denna fråga med siktet inställt på SIS.

⁷² Se bland annat bet. 1999/2000:JuU17, s.13-16.

4 En avvägning

4.1 Grund för avvägning

Målet för de kompensatoriska åtgärderna är att brottsligheten inte skall öka då gränserna inom Schengenområdet öppnas.⁷³ En oro finns att det kommer att få vissa negativa effekter. Bland annat befaras en markant ökning av immigranter. Även den grova organiserade brottsligheten antas komma att öka kraftigt. Därför anses det nödvändigt med de kompensatoriska åtgärderna. Motivationen kan dock inte stanna vid att en ökning av brottsligheten befaras. Det måste alltid göras en avvägning mellan en åtgärds effektivitet och det pris som får betalas i form av integritetskränkningar. Varför måste då en sådan bedömning göras?

När människor slöt sig samman och skapade samhällen gjorde de det bland annat för att skapa säkerhet och trygghet. En grupp kunde erbjuda ett starkare försvar än en ensam individ. Men för att en sådan sammanslutning skulle fungera krävdes det att individen gav upp en del av sin frihet. För stora frihetsinskränkningar kan dock leda till att uppoffringen inte känns meningsfull längre.⁷⁴

På 1600-talet föddes naturrätten och dess utveckling påbörjades. Det var då som det började talas om en ny sorts rättigheter, oföränderliga rättigheter som härleddes från den mänskliga naturen. Teorin utformades som en äganderätt som varje människa hade. Förutom sin egendom ansågs varje individ äga ett antal rättigheter som skulle skydda henne från övergrepp från medmänniskor och stat. Ur detta sprang en ny uppgift för staten, från att tidigare ha haft en skyldighet att skydda sina medborgare från faror utifrån eller från andra medborgare utökades nu ansvaret till att skydda medborgarna också från statsmakten själv. Denna teori fortsatte att utvecklas och breda ut sig och på 1900-talet fick dessa rättigheter ett internationellt erkännande. Framförallt skedde detta genom FN:s arbete efter andra världskriget. 1948 presenterades FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna och 1966 lagfästes dessa rättigheter i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Som traditionella medborgerliga och politiska rättigheter ses rätten till liv, förbud mot tortyr, rätten till personlig frihet och religionsfrihet. Dessa har varit grunden i flera internationella överenskommelser.⁷⁵

Är då skyddet för personlig integritet en sådan rättighet som en stat har i uppgift att tillgodose? Rättsfilosofen Ronald Dworkin hävdar i boken

⁷³ Öppnandet kommer att ske successivt och skall enligt artikel 61 i FEU vara slutfört senast fem år efter Amsterdamfördragets ikraftträdande, som var den 1 maj 1999.

⁷⁴ Flyghed, s.12f.

⁷⁵ Ribbing och Sandberg, s.24-27.

Taking Rights Seriously att det är essentiellt att bestämma vissa individuella rättigheter för att försäkra att varje persons grundläggande intressen hålls intakta oavsett hur majoritetens åsikter ändras.⁷⁶ Göran Collste menar i sin rapport Personlig integritet⁷⁷ att Dworkins resonemang sätter en press på myndigheter att vid till exempel registrering skydda medborgarnas personliga integritet. Han ställer upp en rad ytterligare argument för att skydd för personlig integritet är en rättighet. Jag har valt att återge tre av dem här⁷⁸:

1. ”Det finns en utbredd oro hos allmänheten att myndigheter samlar uppgifter om dem som kan användas för att kontrollera dem. Denna oro talar för att det upplevs negativt av personer att veta eller att misstänka att deras personliga integritet blir kränkt.”
2. Kunskap innebär makt och integritetskänsliga uppgifter i fel händer kan innebära ett otillbörligt påtryckningsmedel. Detta behöver inte bara handla om individer emellan utan situationer kan till exempel uppstå mellan individer och arbetsgivare.
3. ”I ett samhälle där det finns fördomar mot vissa vanor eller personliga egenskaper kan det medföra att personer utsätts för trakasserier eller blir till åtlöje om upplysningar om sådana vanor och egenskaper sprids till obehöriga.”

Att skydd för personlig integritet är en rättighet innebär dock inte att det är en absolut rättighet. WD Ross anser att det skall betraktas som en prima facie-rättighet som måste värderas mot andra rättigheter vid varje konkret situation som uppstår.⁷⁹ Det bör alltså ske en avvägning mellan skyddet av den personliga integriteten och den åtgärd som staten vill vidta i till exempel för att skydda andra medborgare. Det bör finnas ett grundkrav att varje medborgare skall ha en ”fredad personlig sfär, fri från statlig kontroll och övervakning”.⁸⁰

Även om definitionen av personlig integritet inte är helt klar är det vanligt att skyddet för personlig integritet likställs med skydd för privatlivet, som bland annat räknas som en mänsklig rättighet i EKMR art 8. Konventionen är ett exempel på en överenskommelse som är juridiskt bindande för en stat då den uttryckligen förklarar sig bunden till den. Kontrollmöjligheter saknas ofta men varje stats ledning har ansvar för att alla statsorgan följer överenskommelserna. I Sverige ligger detta ansvar i slutändan på regeringen medan riksdagen ansvarar för att inga lagar kommer till som strider mot de konventioner som Sverige har ratificerat.⁸¹ Sedan EKMR inkorporerades

⁷⁶ Collste, s.799. Göran Collste är biträdande professor och föreståndare för Centrum för tillämpad etik vid Linköpings Universitet.

⁷⁷ Finns som bilaga till SOU 1997:39.

⁷⁸ Collste, s.800.

⁷⁹ A.a., s.801.

⁸⁰ Flyghed (2000), s.12.

⁸¹ Ribbing & Sandberg, s.26-28.

den 1/1 1995 är den svenska lag.⁸² Därför får det anses att personlig integritet är ett intresse som regering och riksdag har en lagstadgad skyldighet att ta hänsyn till, då de ingår nya avtal med andra stater.

Artikel 8 i EKMR

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter.

Punkt ett och två representerar här de två olika sidorna som diskuterats ovan. Inskränkningar i de relativa medborgerliga mänskliga rättigheterna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för ändamålet. Det sistnämnda enligt den så kallade ändamålsprincipen som regleras i Regeringsformen 2 kapitlet 12§.⁸³ I avsnitt 4.2.3 skall vi titta närmare på en definition av personlig integritet.

4.2 Hur skall avvägningen göras?

För att kunna göra en avvägning måste tre frågor ställas och besvaras;

1. Finns det en reell hotbild?
En bedömning av hotets karaktär, dess allvarlighetsgrad, hur överhängande det är och vilka konsekvenser det får, d.v.s. vilka intressen är det som hotas och i vilken omfattning, bör göras.
2. Är de föreslagna motmedlen verkligen effektiva mot hotet?
En trovärdig förklaring måste ges till varför ett nytt motmedel måste skapas.
3. Hotas den personliga integriteten och i så fall till vilken grad?

Frågorna skall besvaras i den ordning de ställts upp och först om svaret blir ja på fråga ett och två finns det anledning att besvara fråga tre. Det är först efter att fråga tre har besvarats som en avvägning kan ske.⁸⁴

⁸² SFS 1994:1219.

⁸³ A.a., s.34f.

⁸⁴ Flyghed, s.58f.

4.2.1 Hotbilden

En förväntad ökning av immigranter och en förutsedd upptrappning av den grova organiserade brottsligheten har angivits som grund för upprättandet av SIS. Är det en reell hotbild?

”Grov organiserad brottslighet” vad är det och finns det någon forskning på området? För att en hotbild skall kunna ses som reell borde empiriska data vara ett krav. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet organiserad brottslighet.⁸⁵ Inom EU har en överenskommelse träffats om en definition att använda i det gemensamma arbetet mot brottslighet. Definitionen består av en lista på elva kännetecken varav minst sex måste vara uppfyllda. Obligatoriska kännetecken är nummer 1,3,5 och 11.⁸⁶

1. Samarbete mellan fler än två personer.
2. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
3. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänför sig till gruppens stabilitet och [potentiella] varaktighet).
4. Någon form av disciplin och kontroll.
5. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
6. Verksamhet på internationell nivå.
7. Användande av våld eller andra metoder för hot.
8. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
9. Deltagande i penningtvätt.
10. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomin.
11. Strävan efter vinning och/eller makt.

Låt oss börja med situationen i Sverige.

4.2.1.1 Sverige

Regeringen överlämnade 1997 en skrivelse till riksdagen där åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet presenterades.⁸⁷ I skrivelsen gör regeringen en bedömning av förekomsten av organiserad brottslighet i Sverige. Organiserad brottslighet ges av regeringen en ganska snäv betydelse, det ses som brottslighet med en systemhotande karaktär. Någon sådan brottslighet kan inte sägas ha ett starkt fäste i Sverige, men den förekommer. Exempel på brottslighet som förekommer i organiserad form i Sverige är grov narkotikabrottslighet, penningtvätt, människosmuggling, alkohol- och tobakssmuggling och handel med stulna fordon. Även mc-klubbar tas upp som exempel, regeringen anser att de uppfyller vissa av kraven för organiserad brottslighet. Vad gäller narkotikabrott, alkohol- och tobakssmuggling och handeln med stulna fordon styrs verksamheten ofta

⁸⁵ Se vidare SOU 2000:88, s.57ff.

⁸⁶ SOU 2000:88, s.62f.

⁸⁷ Regeringens skrivelse skr. 1996/97:171.

från utlandet. Människosmuggling styrs från Sverige eller övriga Skandinavien enligt regeringen.⁸⁸

Varje år lämnar Rikskriminalpolisen (RKP) en rapport om den organiserade brottsligheten i Sverige till EU.⁸⁹ Denna rapport sammanställs sedan med de andra medlemsstaternas till en lägesrapport för hela området. Utöver den tidigare nämnda brottsligheten bedöms även till exempel mord, misshandel, bedrägeri och annan ekonomisk brottslighet, utpressning och handel med kvinnor vara områden inom vilka organiserad brottslighet förekommer. Antalet mord och fall av misshandel som sker inom den organiserade brottsligheten bedöms vara låg.

RKP säger sig märka en internationalisering av dessa brottsområden, speciellt tydlig framträder det vad gäller den ekonomiska brottsligheten. En annan trend som omnämns i rapporter från RKP är att de som sysslar med brott blir mer och mer mångsysslare, det är vinsten som styr inriktningen på den kriminella verksamheten.

Sammantaget uppfattar jag det som att det inte finns någon svensk maffia. Däremot finns det kriminella grupperingar som är mer eller mindre baserade i Sverige och mer eller mindre varaktiga. Gemensamt för dessa är att de består av en relativt liten fast kärna, organisationerna i sig är således inte så stora. Till exempel människosmuggling organiseras ofta av så små grupper som 3-4 personer, dessa knyter sedan medhjälpare till sig. Organiserad brottslighet med ursprung i det forna Sovjetunionen är något som enligt RKP har expanderat i Sverige under 1990-talet. Deras verksamhet är välorganiserad och den har ett stort internationellt kontaktnät. Jag kommer tillbaka till RKP:s bedömning i nästa avsnitt.

4.2.1.2 Europa

Att gränsöverskridande brottslighet förekommer i Sverige och i Europa är något som det finns konkreta exempel på. Däremot är det intressant att konstatera att brottslighetens omfattning är något som inte finns dokumenterat. I boken *Organized Crime in Europe* skriver Petrus C. van Duyne⁹⁰ bland annat om detta. Anledningarna till denna brist av empiriska data kan vara flera. För det första är det mycket svårt att samla data eftersom denna brottslighet genomgår ständiga förändringar. En utredare riskerar alltså att presentera gamla uppgifter. Dessutom verkar inte Europas politiker vara intresserade att spendera pengar på dylika undersökningar. Ofta är ny lagstiftning befogad enligt van Duyne men, fortsätter han, det är inte en önskvärd utveckling att ny lagstiftning inte baseras på fakta. Även om det är bra att Europas regeringar reagerar snabbt på uppkomna problem så behövs

⁸⁸ A.a., s.5-8.

⁸⁹ RKP/KUT 1997:12 (Hotbildsrapport), 1998:25,1999:15 och 2000:9 (årsrapporter) sammanfattas i SOU 2000:88 på s.66-70.

⁹⁰ Petrus C. van Duyne är utredare på Justitiedepartementet i Nederländerna och leder där ett projekt om organiserad brottslighet över gränserna.

det undersökningar för att bemöta brottsligheten på ett proportionerligt och riktigt sätt.⁹¹

Hur påverkas då den organiserade brottsligheten av ett öppnare Europa? Detta är den fråga som verkligen är intressant för resonemanget kring hotbilden. I van Duynes bok granskas främst två olika områden där organiserad brottslighet förekommer; narkotikabrottslighet och ekonomisk brottslighet. För narkotikabrottslighetens utbredning menar van Dyne att ett öppet Europa inte kommer att innebära någon stor skillnad. Detta är en marknad som främst styrs av efterfrågan. Han ger flera exempel på hur narkotikaproducenterna och försäljarna anpassar sig och skaffar sig tillträde till marknader där deras produkter är eftertraktade.⁹² Detta talar inte emot att narkotikabrottsligheten ökar utan är endast ett konstaterande att narkotikaflödet inte är beroende av öppna gränser.

Något som jag tycker är intressant är öststaternas intåg på drogmarkanden. Både RKP och van Duynes talar om Polens nya roll på drogmarknaden och även länder som Ungern, Lettland och Tjeckien nämns i sammanhanget. De tre sista för att de substanser som krävs för de nya syntetiska drogerna är lätta att få tag på där.⁹³ Som det är idag finns de flesta producenterna utanför EU men om de ovan nämnda länderna blir beviljade medlemskap⁹⁴ vad händer då? Kommer droghandeln att öka ytterligare? Eller fortsätter det som van Dyne säger att gälla, att det är efterfrågan som styr?

Liksom narkotikabrottsligheten så styrs den ekonomiska brottsligheten av en önskan om ekonomisk vinning. Den förstanämnda kan också vara en del av den senare genom penningtvätt. Den ekonomiska brottsligheten är något som i allra högsta grad påverkas av utvecklingen på den europeiska marknaden som i sin tur påverkas av EU-samarbetet. EU är fortfarande främst ett ekonomiskt samarbete och dess regleringar för varors fria rörlighet skapar möjligheter som lockar internationella investerare. Denna expansion som också uppmärksammats av RKP ställer höga krav på utredare. Det är svårt att utreda ekonomisk brottslighet på nationell nivå och det blir svårare då brottsligheten går över gränserna. Även här är det empiriska underlaget begränsat.

Svårigheterna att avgöra hur allvarligt man bör se på den organiserade brottsligheten beror på dess föränderlighet. Van Dyne jämför en kvantitativ bestämning av organiserad brottslighet med att försöka räkna sandbankarna i Nordsjön. Men frågan kvarstår om denna brottslighet utgör ett hot mot samhället. Med undantag för den organiserade brottsligheten i Italien verkar inte denna brottslighet vara riktad mot samhället i sig utan målet med verksamheten är som sagt att tjäna så mycket pengar som möjligt. Van

⁹¹ van Dyne, s.87f. Denna åsikt delas av regeringen i skr 1996/1997:171, s.57.

⁹² A.a., kap.5.

⁹³ van Dyne, s.91f och 99 och SOU 2000:88, s.70.

⁹⁴ Dessa stater har ansökt om medlemskap.

www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm

Duyne karakteriserar dessa brottslingar som personer som har högre ekonomiska mål än vad samhället kan erbjuda. Dessa personer anser därför att bestämmelser och lagar som reglerar handel inte gäller för dem. Utöver det som framkommer i nämnda exempel krävs noggranna vetenskapliga undersökningar för att fastställa om det finns behov av ytterligare åtgärder mot denna brottslighet.

Studierna behövs inte bara för att avgöra om det är ett reellt hot som staten reagerar på utan även för att skapa en överblick över brottslighetens utveckling. Det är i sin tur tätt kopplat till effektiva åtgärder.

Rådet antog 1997 Handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten (Handlingsplanen)⁹⁵, däri presenterades 15 politiska riktlinjer och 30 särskilda rekommendationer. Handlingsplanen inleds med ett konstaterande att den organiserade brottsligheten är ett växande hot mot medlemsstaternas samhällsordningar. De fyra friheterna inom EU och ständigt nya tekniska hjälpmedel utnyttjas av dessa allt större och allt mer utbredda kriminella organisationer. Europa måste gå samman i kampen mot denna brottslighet. Denna handlingsplan presenterades året efter van Duynes bok publicerades. Han ställde sig kritisk till politikernas ovilja att företa vetenskapliga undersökningar. Handlingsplanen inleder med att karakterisera den organiserade brottsligheten som samhällsfarlig, något som van Duyne ställt sig tvekan till. Han hävdar att det i så fall kommer ske som en långsam erosion medan Rådet ser det som ett snabbt förlopp som kräver omedelbara och samordnade insatser. Hur kan det komma sig att de har så olika åsikter? Vem är det som rapporterar till Rådet?

De tidigare nämnda arbetsgrupperna i tredje pelaren står för det utredande och förberedande arbetet för Rådet. Dessa arbetsgrupper består av experter och sakkunniga och på detta område är det oftast poliser som får uppdraget. Polisens främsta intresse är effektivitet och att utöka sin egen organisation, detta innebär stor risk att de är subjektiva i sitt arbete. Är det möjligt att skapa en reell hotbild under dessa omständigheter? Janne Flyghed har granskat en del hotbildsrapporter, bland annat om öststatsrelaterad organiserad brottslighet, och funnit dem innehålla antaganden som inte kunnat underbyggas med fakta som kan kontrolleras eller jämföras.⁹⁶ Det finns inte heller någon statistik som kan ligga till grund för de antaganden som lagts fram i rapporterna.⁹⁷ Även om det finns en medvetenhet av behovet av vetenskapliga undersökningar verkar det inte som om mycket görs åt det. Även i Handlingsplanen från 1997 togs detta behov upp⁹⁸ men på vissa av de områden där organiserad brottslighet befaras förekomma har några sådana undersökningar inte presenterats.⁹⁹

⁹⁵ Antogs den 28 april 1997, publicerad i EGT 97/C 251/01.

⁹⁶ Jfr RKP:s bedömning som nämns på s.28.

⁹⁷ Flyghed, s.224-225.

⁹⁸ Handlingsplanen, s.8.

⁹⁹ Detta framkom vid samtal med professor P-O Träskman (2001-03-12), vi talade då bland annat om människosmuggling och kvinnohandel. Vad gäller brott mot EU: finansiella

En annan sak som kan vara värd att uppmärksamma, då vi talar om polisens intresse av att stärka sin egen organisation och dess effektivitet, är en trend som visat sig inom polisarbetet. Det blir mer och mer vanligt att polisen arbetar proaktivt istället för att gripa in då brott redan är begånget. Något som kommer till uttryck i Handlingsplanen där det sägs att förebyggande verksamhet är lika viktigt som bekämpande.¹⁰⁰ Flyghed anser att detta föder en risk för att handlingar som inte är straffbara hamnar i fokus. Effektiviteten sätts före medborgarnas rättigheter till exempel till skydd för den personliga integriteten. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 4.3.¹⁰¹

Vem som hotas och i hur stor utsträckning, är en fråga som också bör ställas enligt den uppsatta modellen. Enligt Handlingsplanen är hotet riktat mot medborgarna och mot "samhället som vi känner det och vill bevara det".¹⁰² Uttryck som "allmän ordning och säkerhet", som känns igen från artikel 93 i Schengenkonventionen som behandlar syftet med SIS, pekar också på att det är samhället som är hotobjektet. Detta objekt är diffust och svårdefinierat, hur kan till exempel begrepp som "allmän ordning och säkerhet" definieras?

"Allmän ordning och säkerhet är ett statsideologiskt begrepp [...] vars materiella innebörd och räckvidd bestäms icke endast av positiva rättsregler, givna i lagar och andra författningar och i form av lokala föreskrifter, utan också av allmänna grundsatsar och oskrivna normer, som bestäms av den härskande samhällsliga uppfattningen."¹⁰³

Att samhället skulle utgöra ett direkt hotobjekt rimmar illa både med vad van Duyne och Sveriges regering kommit fram till vid sina efterforskningar. Samhället blir dock indirekt lidande av denna brottslighet enligt deras åsikter men mer efterforskning om organiserad brottslighet är nödvändig.

4.2.1.3 Kommentarer

Att gränsöverskridande brottslighet blir mer och mer vanligt i Europa är något som verkar allmänt vedertaget. Frågan är stor ökningen är och hur farlig denna verksamhet kan anses vara för samhället. Finns det en reell hotbild som kan motivera att ett nytt motmedel skapas? Den hotbild som ställs upp presenteras ofta av poliser vilket inte i sig talar mot att den är reell men det måste då tas med i beräkningarna att de har ett intresse att få tillgång till fler motmedel för att öka sin egen effektivitet. Empiriska undersökningar behövs för att motmedlen skall kunna motiveras i ett demokratiskt samhälle. De behövs också för att motmedlen skall kunna

intressen se Träskman, P-O, "Corpus Juris" - Ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättssfär?, s.264.

¹⁰⁰ Handlingsplanen, s.2. Detta kan också tas som en indikation på polisens inverkan på arbetet i EU.

¹⁰¹ Flyghed, s.186-190.

¹⁰² Handlingsplanen, s.1.

¹⁰³ Sjöholm, s.23.

sättas in i rätt tid och vara så effektiva som möjligt. Detta behov har uttalats både på nationell nivå och i EU. I dagsläget saknas dock sådana undersökningar på flera områden och endast en generell bedömning kan göras. För ett nytt motmedel talar RKP:s rapporter, regeringens bedömning av situationen och också till viss del van Duynes framställning. Handlingsplanen i sig kan dock inte läggas till grund för en sådan bedömning. Vad talar då emot att det finns en reell hotbild. För mig skulle det vara den osäkerhet som uppstår då man vet att några vetenskapliga undersökningar inte genomförts. Bristen på empiriska undersökningar gör det svårt att bilda sig en uppfattning av hotets allvar och hur överhängande det är. För framställningen skall det ändå här antagas att polis och andra bedömare inte ser spöken utan ett hot som verkligen existerar.

4.2.2 Bedömning av åtgärdens effektivitet

4.2.2.1 Varför register?

Varför upprättas register? I en promemoria från 1992 anges följande skäl:

”För en framgångsrik brottsbekämpning är det nödvändigt att samla in och bevara uppgifter om brott, om misstänkta och dömda personer samt om försvunna och tillvaratagna föremål m.m. För att uppgifter av detta slag skall kunna bli till största möjliga nytta måste de hållas ordnade på ett överskådligt sätt. I detta syfte upprättas register.”¹⁰⁴

Brottsregister och spaningsregister kan motiveras av att de är nödvändiga för polisens arbete och också av medborgarnas behov av skydd för liv och egendom. Dessutom anses brottslingar inte lika skyddsvärda då de medvetet brutit mot samhällets regler.¹⁰⁵ Den senare motiveringen kan dock inte gälla brottsmisstänkta då de ännu inte dömts för något brott. Lagen om misstankesregister motiverades av effektivitetshänsyn. Tidigare arbetade polisen med uppgifter om misstänkta enligt den så kallade personbladsrutinen som var manuell. Polisen använder sig mer och mer av elektronisk behandling av data av just effektivitetsskäl. Ytterligare motivering för införandet av misstankesregistret var att Sverige var tvungen att införa detta för att kunna möta sina åtaganden i Europol- och Schengensamarbetet. Någon närmare utveckling av åtgärdernas effektivitet redovisades inte.¹⁰⁶

I och med ADB-tekniken¹⁰⁷ öppnade sig nya möjligheter att föra och samköra register vilket gjorde det ännu viktigare än det varit tidigare med strikta lagar om vad som fick registreras och hur informationen fick

¹⁰⁴ Ds 1992:32, s.8.

¹⁰⁵ Collste, s.805.

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:97 Polisens register, s.61ff och s.91.

¹⁰⁷ ADB betyder automatisk databehandling (numera oftast administrativ databehandling)

användas.¹⁰⁸ I och med att SIS kommit till har databehandlingen gått in i en ny fas där mycket stora mängder data kan nås av en stor mängd användare. Kan detta ses som ett argument för systemets effektivitet? Vem är det då som skall motivera införandet av ett nytt tvångsmedel? Vem har ”bevisbördan” för att systemet kommer att vara effektivt mot hotet? Enligt Claes Borgström ”bör bevisbördan för de moderna efterforskningsmetodernas effektivitet ligga på dem som förespråkar metodernas användning”.¹⁰⁹ Personligen är jag frestad att tro på att systemet kan hjälpa till avsevärt vid brottsbekämpning. Denna åsikt grundar jag endast på det faktum att information blir mer lättillgänglig. Men någon vetenskaplig grund för systemets effektivitet har jag inte funnit.

Denna tilltro till tekniks ”inneboende” effektivitet är inte ovanlig. Kanske för att det är väldigt svårt att avgöra en methods effektivitet, speciellt i förväg. Sedan, när metoden införts, kan nästan vilken utveckling som helst tolkas till metodens fördel. Har till exempel en ny lagstiftning inte tillämpats kan det tolkas som att den haft en avskräckande effekt. Om den använts och brottsligheten minskat så är den effektiv och även om brottsligheten ökat kan det innebära effektivitet, eftersom fler fall upptäckts. Kritikerna står alltså här inför ett dilemma där empiriska undersökningar är enda utvägen.¹¹⁰ Detta innebär att en metod måste införas för att kunna testas.

4.2.2.2 Statistik

Här är det intressant att se i vilken utsträckning SIS har använts. I Fjärde verksamhetsrapporten från JSA presenteras statistik om SIS användning.¹¹¹ På första bladet anges hur C.SIS såg ut den 23 maj år 2000, antal giltiga rapporter, antal rapporter för vilka tidsfristen gått ut, rapporter eller förfrågningar inlagda dagen före och en sammanställning av rapporter och raderingar från dagen före. Det absolut högsta antalet rapporter berör identitetshandlingar, till exempel, ID-kort eller körkort. Eftersökta personer ligger tvåa på listan, personer kan vara eftersökta av många olika anledningar. Vill man bilda sig en uppfattning om enligt vilken artikel rapporter lagts in så får man gå till nästa tabell, i vilken de olika medlemsstaternas inlagda rapporter redovisas. Artikel 96 som är den så kallade spärrlistan har använts mest flitigt. Vid avläsningstillfället fanns över 750 000 rapporter och de stater som lagt in flest rapporter var Tyskland och Italien. Det är sedan ett mycket stort hopp till rapporter enligt artikel 98 med strax över 35 000 rapporter om personer som eftersökts för att de förelagts att infinna sig inför domstol av olika anledningar. En av de mest kritiserade artiklarna, artikel 99, hade använts som grund för rapport ca 17 500 gånger, hälften så många gånger som artikel 98. Både artikel 98 och 99 är mest flitigt använda av Frankrike och Italien.

¹⁰⁸ Isaksson, s.13-16.

¹⁰⁹ Flyghed, s.228.

¹¹⁰ Flyghed, s.226-228.

¹¹¹ Se bilaga B.

Statistiken indikerar att SIS används väldigt flitigt. Att Tyskland, Frankrike och Italien är de stater som lagt in flest rapporter kan bero på att det är de som har de högsta populationerna av medlemsstaterna. Det kan också utläsas för vilka ändamål som SIS använts mest. Identitetshandlingar stod för den absolut största delen av rapporterna, sedan kom eftersökta personer och den tredje största delen utgjordes av eftersökta fordon. De två första bladen säger tyvärr inget om systemets effektivitet.

Kanske kan blad tre i alla fall delvis ge oss svar. På blad tre har det ställts upp hur många träffar de olika medlemsstaterna fått i SIS under 1997, 1998 och 1999. Tyvärr har jag inte haft tillgång till motsvarande statistik av det totala antalet rapporter under dessa år och har därför inte kunnat göra en jämförelse. Det totala antalet träffar under 1997, 1998 och 1999 torde dock kunna jämföras med det totala antalet registreringar 23/5 år 2000, de två tidpunkterna ligger inte alltför långt isär. Det totala antalet träffar, både interna och externa, under tre år uppgår till 55 030 stycken medan antalet registreringar i maj 2000 inte var mindre än 9 748 083 stycken.

Systemet har varit operativt sedan 1995, alltså i lite mer än fem år då de senaste siffrorna sammanställdes. Går det att dra några slutsatser av detta? Några definitiva och helt riktiga slutsatser blir svårt att dra på grund av brister i underlaget, men jag tycker ändå att träffarna i systemet verkar vara få i förhållande till den totala mängden information. Intressant i sammanhanget är dock artikel 96, den så kallade spärrlistan. Personer som inte anses önskvärda inom Schengenområdet sätts upp på denna lista. Det totala antalet rapporter var år 2000, 750 347 medan antalet träffar under 1997-1999 var 21 711. Detta säger enligt mig inte så mycket eftersom det inte framgår hur många av dessa oönskade personer som verkligen försökt ta sig in i området eller redan befinner sig där. Ett annat exempel är identitetshandlingar som var den andra största posten. Antalet inlagda rapporter år 2000 var 6 232 168 och antalet träffar under ovan nämnda period var 4 228. Av totalt 236 372 försvunna vapen på ungefär fem år hittades bara 149 stycken på tre år. Jämförelserna indikerar, igen, att träffarna i systemet är få i förhållande till antalet inlagda rapporter. Jag inser för att få en rättvisande bild av effektiviteten av systemet i förhållande till om det inte fanns skulle omfattande undersökningar behöva göras.

4.2.2.3 Kommentarer

Då det gäller SIS är en effektivitetsbedömning mycket svår att göra eftersom det handlar om ett mycket stort antal olika brott. Det sker också mer än en förändring under samma tidsperiod. Samtidigt som gränserna öppnas börjar SIS att tillämpas. Vi kommer aldrig att få veta om det hade skett en ökning av brottsligheten om inte SIS hade skapats. Om det sker en ökning av brottsligheten trots SIS kan det tolkas som ineffektivitet eller bara som en fortsatt ökning av brottsligheten som motiverar ytterligare åtgärder. Målet är att ingen förändring i brottsnivån skall inträffa på grund av att gränserna inom Schengen öppnas. Inte heller den statistik som presenterats av JSA kan ge oss ett rättvisande svar om effektiviteten hos SIS. Ett ja som svar på om

motmedlet är effektivt skulle leda vidare in på frågan om hur mycket den personliga integriteten hos medlemsstaternas medborgare kommer att inskränkas och om det kan anses befogat. En allmän bedömning skulle kunna peka mot att detta medel faktiskt är effektivt, trots indikationerna i den befintliga statistiken. Att kunna utbyta information på ett snabbt och relativt okomplicerat sätt borde vara en fördel vid bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och för att söka personer och fordon som inte automatiskt kontrolleras vid gränserna i Schengen.

4.2.3 Personlig integritet

4.2.3.1 Allmänt

En närmare inblick i vad personlig integritet är är nödvändig för en fortsatt bedömning av förhållandet mellan värdet av SIS för brottsbekämpningens effektivitet i förhållande till hur stor integritetskränkningen blir eller kan bli. Göran Collste har ställt frågorna vad är personlig integritet och hur kan den kränkas? Det centrala begreppet då man talar om personlig integritet är **kontroll** menar Collste. En person kan uppleva att hon **förlorat kontrollen** antingen över sin fysiska persons sfär eller om uppgifter om henne själv. En person kan också uppleva att hon **blir kontrollerad** på ett kränkande sätt. Men vad en person upplever är inte alltid ett korrekt mått på vad som i allmänhet eller i lagens mening skall anses kränkande. Det är inte rimligt att alla uppgifter om en person skall anses integritetskänsliga. Collste illustrerar detta med ett fyrfältsdiagram¹¹²

	Kränt	Icke kränt
Upplever sig kränt	1	2
Upplever sig icke kränt	3	4

1. Personen både upplever sig och kan anses kränt.
2. Personen upplever sig kränt men kan inte anses ha blivit det.
3. Personen upplever sig inte kränt men har blivit det.
4. Personen varken upplever sig kränt eller är det.

Vilken typ av uppgifter kan det då handla om? Collste skiljer mellan privata uppgifter och avvikande uppgifter. Privata uppgifter kan vara allt från sjukdomsjournaler till pornografiska bilder medan avvikande uppgifter kan vara uppgifter om någons udda intressen. Vilka privata eller avvikande

¹¹² Collste, s 794.

uppgifter som kan anses integritetskänsliga skiljer sig från kultur till kultur. Något som är känsligt för en person i Sverige kanske inte anses känsligt i USA, till exempel någons religiösa uppfattning. Även vem som blir kränkt kan skilja sig mellan olika kulturer. Exempelvis tar vissa grupper av personer, som stammar eller klaner, en kränkning personligt om en i deras grupp kränks på något sätt.¹¹³

Collste föreslår, med det ovanstående som grund, en socialt grundad avgränsning: ”En objektiv integritetskränkning föreligger när uppgifter som de flesta individer i ett visst samhälle inte vill ska spridas om sig görs offentliga.”¹¹⁴ Collste lämnar dock utrymme för att gå utanför denna avgränsning då han säger att ”(u)töver detta kan enskilda individers upplevelser av att vara kränkta uppfattas som faktiskt grundade om det finns en rimlig grund för upplevelsen.”¹¹⁵ Det måste således i varje ny situation göras en avvägning.

4.2.3.2 Sverige

Vilka uppgifter anses integritetskänsliga i Sverige? Redan 1972, i utredningen Data och integritet, ges konkreta exempel. Där nämns sådant som politiska och religiösa uppfattningar, betyg och inkomst. Även uppgifter om brottsligt förflutet, tvångsåtgärder och nykterhetsvård anses känsliga.¹¹⁶ I förslaget till ny datalag 1993 lades uppgifter om etniskt ursprung till.¹¹⁷ Ytterligare exempel är uppgifter om hälsa och sexualliv. Det råder dock enighet även i Sverige att det finns situationer där dessa uppgifter får behandlas. Det måste då vara påkallat av något ”viktigt allmänt intresse”.¹¹⁸ Detta underbyggs också av EKMR som nämnts i kapitel 4.1.

Skydd för känsliga uppgifter är något som den svenska lagstiftaren började tillämpa på 1970-talet då den första lagen om dataskydd kom 1973. Sedan dess har en rad utredningar gjorts, bland annat om hur registreringar skall hindras från att vara integritetskränkande. Även andra principer har bidragit till skydd. Offentlighetsprincipen har inneburit en insyn för medborgarna som hindrat staten från att upprätta hemliga register med personuppgifter i.¹¹⁹

Ovannämnda uppgifter får inte registreras i SIS. I lagen om SIS 7§ räknas de uppgifter som inte får registreras upp, och dessa överensstämmer med de uppgifter som i Sverige anses vara integritetskänsliga. Kan det ändå anses integritetskränkande att få uppgifter som sig själv inlagda i detta system? Collste skrev att även när en person upplever sig kontrollerad på ett kränkande sätt kan en kränkning uppstå om upplevelsen har en rimlig grund.

¹¹³ Collste, s.791-793.

¹¹⁴ A.a., s. 794

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ SOU 1972:47, s.59f.

¹¹⁷ SOU 1993:10, s.418.

¹¹⁸ SOU 1997:39, s.5.

¹¹⁹ Collste, s.796-799.

Att vara misstänkt för brott eller att registreras i ett register tillsammans med dömda eller misstänkta personer, kan kanske anses som integritetskränkande. Om det kan det eller inte beror på hur uppgifterna behandlas och används.

Det finns flera faktorer som kan spela in vid avgörandet om ett register utgör ett hot mot den personliga integriteten hos de registrerade¹²⁰;

1. Slutna eller öppna system

Ett öppet system har alla tillgång till medan det för att få tillgång till ett slutet system krävs behörighet. Kravet på behörighet är dock ingen garanti för att intrång inte kan ske. Det finns få system som är helt säkra och den mänskliga faktorn i form av misstag och slarv måste alltid tas med i beräkningarna.

2. Avsikt och resultat

Det är viktigt att tänka på att oavsett vad som avses med användningen av ett register så kan det få oönskade konsekvenser. Speciellt kan detta vara ett problem vid samkörning av register.

3. Individmål eller samhällsmål

Registrering av personuppgifter kan ske både för individen, till exempel i sjukjournaler och för samhället, till exempel för att underlätta skatteindrivning.

4. Samtycke eller inte

Risken för kränkning blir betydligt mindre vid samtycke men problemet med missbruk och samkörning av register kvarstår.

5. Identifiering eller aidentifiering

Genom att omöjliggöra spårning av registrerade uppgifter till en individ tas hotet mot den personliga integriteten helt bort.

En sannolikhetsbedömning av riskerna för att kränkningar av den personliga integriteten kan förkomma bör göras. Faktorer som skall diskuteras vid bedömningen är således vad som skall registreras, vilken säkerhet som kan uppnås och vad som kan uppnås med registret? Enligt Collste måste alla dessa faktorer diskuteras vid varje upprättande av ett register och vid varje samkörning av registeruppgifter. Integritetskränkningarna bör väga lätt i förhållande till den skada eller det hot som skall avvärjas. Med andra ord behövs det ”starka skäl” för att kunna motivera en integritetskränkning. Med starka skäl menar Collste att målet med registret inte kan uppnås på annat sätt inom ramen för rimliga kostnader.¹²¹ Vad skulle då resultatet bli om vi granskade SIS utifrån de uppställda faktorerna?

SIS är ett **slutet system** vilket i sig utgör en viss garanti mot kränkningar. Men som Collste skriver finns det få system som är helt säkra. Det har visat sig att det går att komma åt information ur SIS, det går inte att bortse från den mänskliga faktorn. JSA uppmärksammade också i sin första rapport att det var alltför många personer som hade full tillgång till systemet. Det finns

¹²⁰ Collste, s.802f.

¹²¹ A.a., s.803.

tydligt olika säkerhetsnivåer och det är då viktigt att tillämpa dessa och att så få personer som möjligt har full tillgång. Det kan tilläggas här att informationen i SIS-länkarna krypteras, vilket ökar säkerheten men den mänskliga faktorn kvarstår.¹²²

Finns det risk för **oönskade resultat**? Mathiesen skriver ett konkret exempel på när ett register fick konsekvenser som inte var de avsedda. Under andra världskriget kunde den tyska ockupationsmakten i Norge använda sig av bland annat folkbokföringsregister för att spåra judar. Även Telegrafverkets register över radiolicenser användes. Till synes oskyldiga register fick fruktansvärda konsekvenser. De register som Mathiesen talar om hade specifika uppgifter om personers religion. Varken religion eller politisk åskådning får registreras i SIS. Mathiesens åsikt baserar sig på hans övertygelse att Schengenkonventionens regler är så vaga att sådan registrering faktiskt är lagligt möjlig.¹²³ Jag anser att eftersom nationell lagstiftning gäller så bör inte detta problem uppkomma. Ett mer allmänt resonemang kan dock föras. Tidigare har konstaterats att forskningen kring hotbilder och motmedel är bristfällig. De som jobbar med brottbekämpning i praktiken är de som rapporterar hotbilder och rekommenderar motmedel. Risken finns enligt Flyghed att det blir en ”normalisering av det exceptionella”. Till exempel kan ett motmedel börja tillämpas utöver det syfte som först avsågs, antingen genom att lagstiftande myndighet utökar användningen eller att polis tillämpar bestämmelserna utöver deras egentliga befogenheter och att det legaliseras i efterhand.¹²⁴ Är detta en risk som finns med SIS? Den hemliga SIRENE-handboken är ett exempel på vad kritikerna ser som ett absolut riskområde för användning utöver det angivna syftet. Det har också tidigare i framställningen presenterats ett konkret exempel. JSA har funnit att vissa medlemsstater använder information som raderats från SIS för andra ändamål än vad de registrerades för.¹²⁵ Vad som kommer att göras för att undvika detta i framtiden är ännu oklart. Hur allvarligt detta är kan vara svårt att avgöra men exemplet visar på en risk för att SIS blir mer integritetskränkande än vad som från början beräknades.

SIS är ett register som upprättats för **samhällets** räkning där uppgifter registreras **utan personers samtycke och utan att personen aidentifieras**. Dessa tre faktorer talar också för att en risk finns att integritetskränkningar kan ske trots att känsliga uppgifter inte får läggas in i SIS.

Är det då en acceptabel risk att ta i förhållande till hotbilden och medlets effektivitet? Om det kan visas att det finns en reell hotbild och att SIS är ett effektivt motmedel är då riskerna för kränkningar av den personliga integriteten tillräckligt begränsade?

¹²² Fjärde verksamhetsrapporten från JSA, s.14.

¹²³ Mathiesen, s.16f.

¹²⁴ Flyghed, s.47f.

¹²⁵ Här tänker jag speciellt på de som varit misstänkta för brott eller de som inte ens varit misstänkta för något men registrerats ändå i spanings syfte.

4.2.3.3 Kommentrar

Att det alltid finns risker med att upprätta register har framgått av ovanstående diskussion. Här har också framkommit ett par konkreta exempel då SIS kan anses riskfyllt; låg säkerhet och en bestämmelse i SIRENE-handboken. Men en viktig detalj som talar för systemet tycker jag är förbudet att registrera känsliga uppgifter. Mot talar dock att det har läckt ut uppgifter, men vad gäller säkerheten har JSA uttalat att förbättringar gjorts. Det finns dock här en konflikt i konflikten, medlemsstaterna menar att de inte kan öka säkerheten så mycket att användandet av systemet hindras. Jag anser att väljer staterna att ha ett så pass utbrett system så måste de arbeta för att säkerheten är den absolut högsta. Under år 2001 kommer antalet operativa stater att öka från 10 till 15 och därmed ökar antalet uppkopplade terminaler kraftigt, som tidigare nämnts var antalet redan 1995 30 000. Krypteringen av informationen är inte i sig en garanti mot läckage eftersom det finns väldigt många personer som har tillgång till systemet. Bestämmelsen i SIRENE-handboken om användningen av raderad information pekar tyvärr på att det finns kryphål i regelverket kring SIS och SIRENE, detta talar också mot systemet. Att väga detta mot att hotbilden visserligen är reell men att det inte finns något empiriskt underlag för hur allvarlig den är, hur överhängande och att motmedlet teoretiskt kan vara en utmärkt hjälp bland annat för brottsbekämpande myndigheter men att det inte heller här finns några fakta leder mig till slutsatsen att detta system skapats i lite av en hast och är i behov av att ses över för att skyddet för den personliga integriteten skall vara tillfredställande i ett demokratiskt samhälle.

5 Avslutning

Syftet med Schengens informationssystem är som ovan redovisats att det skall fungera som spanings- och efterlysningshjälpmedel mellan Schengenstaterna. För det syftet har varje medlemsstat möjlighet att genom SIS begära att en viss åtgärd vidtas för ett särskilt ändamål. För att dessa åtgärder skall kunna vidtas får varje medlemsstat i ett register lägga in viss information. Vilken information som får läggas in och för vilka ändamål regleras i Schengenkonventionen.

Kritik mot denna konvention har framförts, mest på grund av att de flesta gränser som sätts är beroende av den nationella lagstiftningen i varje medlemsstat och för att de minimiregler som sätts upp i Schengenkonventionen är för vagt utformade. Detta kommer att innebära skyddet för individen kommer att vara mycket olika i de olika Schengenländerna enligt kritikerna. Jag har under arbetets gång tittat på den svenska lagstiftningen och jag har då kommit till slutsatsen att skyddet i Sverige inte kommer att förändras nämnvärt. Dock är det så att all information som Sverige lägger in kommer att finnas i alla de andra medlemsstaterna och risken att dessa länder kommer att använda informationen för annat än det ändamål som avses finns, det exemplifieras i JSA:s rapporter. Det är också en oerhört stort mängd information som kommer att finnas tillgänglig vid ett stort antal myndigheter, över 30.000 datorer var 1995 uppkopplade. År 1995 var bara 9 stater operativa under 2001 kommer antalet att stiga till 15. Antal rapporter som fanns i C.SIS i maj år 2000 var inte mindre än 9 748 083. Schengenkonventionen ställer upp vissa minimisäkerhetskrav men exempel har visat att dessa inte alltid följs eller inte har varit tillräckligt effektiva. Vilken information som får eller inte får utbytas mellan de så kallade SIRENE-kontoren har också diskuterats. Kritikerna hävdar att eftersom denna information står utanför Schengenkonventionen finns risk för att integritetsskyddet kommer i kläm. I Sverige gäller dock till exempel sekretess och ändamålsprincipen även dessa uppgifter.

Motsatsförhållandet brottsbekämpning och skydd för individens integritet har genom uppsatsen vägts fram och tillbaka och i kapitel 4 presenterades en modell för vad en stat bör tänka på innan den inför ett nytt motmedel. Där ställdes frågorna: Finns det en reell hotbild? Är det föreslagna motmedlet effektivt? Om svaret blir ja på dessa två frågor, hur tungt väger de svaren mot potentiella kränkningar av den personliga integriteten? Det som genomsyrar kapitel 4 och den avvägning som gjorts där är frånvaron av relevanta fakta. En mycket generell bedömning har därför gjorts. Resultatet av denna är att det troligtvis finns en reell hotbild och att motmedlet antagligen kan anses effektivt. Det senare trots att den statistik jag har kunnat ta del av inte pekar på att medlemsstaterna fått speciellt mycket

träffar i systemet även om informationsmängden är stor. Tron på effektivitet grundas här på en allmän tilltro till tekniken, som kritiker visserligen varnar för. Men information kommer att kunna färdas snabbt mellan medlemsstaterna och polisens armar kommer att kunna sträcka sig längre än vad de någonsin har kunnat tidigare. Risker för kränkningar av den personliga integriteten har kunnat konstateras. Men några direkta kränkningar i form av till exempel registrering av känsliga uppgifter är det inte frågan om. Istället handlar det om att uppgifter om misstänkta personer och personer som inte ens är misstänkta kan finnas i systemet. Det i sig skiljer sig inte från den svenska lagstiftningen utan problemet ligger i hanteringen av dessa uppgifter.

Att systemet läckt är naturligtvis mycket allvarligt men det är intressant att se att detta bara verkar ha skett vid ett tillfälle och att säkerheten enligt JSA sedan dess har skärpts. Mer allvarligt tycker jag att det är att vissa stater sparar rapporter som raderats från N.SIS.

Jag betvivlar inte att brottsligheten sprider sig över gränserna och att SIS kan vara ett effektivt medel att komma åt denna brottslighet. Jag har också kunnat konstatera att om regelverket följs och kontroller görs så är riskerna relativt små att den personliga integriteten kränks. Men jag ställer mig ändå kritisk till detta nya efterlysnings- och spaningshjälpmedel. Min kritiska hållning grundar sig främst på den brist på vetenskapliga undersökningar som flera gånger kunnat konstateras. Ett system som införts tas sällan bort men frågan är vad som kan göras för att förhindra att just detta system kommer att kränka den personliga integriteten hos medlemsstaternas medborgare, och då främst Sveriges medborgare. Det allvarligaste hotet jag funnit är det att uppgifter som lagts in i registret enligt de svenska reglerna kan komma att användas otillbörligt av andra medlemsstater. Det är oerhört viktigt att kontrollen av och säkerheten kring systemets användning fungerar på ett tillfredställande sätt.

Bristen på undersökningar innan systemet infördes leder till konklusionen att ett svar ännu inte kan ges om SIS är värt sitt pris. Kommer brottsbekämpningen att bli så bra som man hoppas på? Kommer integriteten att kunna skyddas med hjälp av de regler som finns? Endast framtiden kan utvisa svaret på dessa frågor.

Bilaga A

Lag (2000:344) om Schengens informationssystem

Utfärdad: 2000-05-25

Ändring införd: t.o.m. SFS 2000:835

En svensk enhet av Schengens informationssystem

1 § Rikspolisstyrelsen skall med hjälp av automatiserad behandling föra ett register som skall vara den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem (SIS). Registret skall vara anslutet till den centrala enheten i SIS.

Rikspolisstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifterna i registret.

Ändamål

2 § Registret skall vara ett hjälpmedel för de stater som sägs i andra stycket att göra de framställningar som avses i 3 §, för att främja samarbete som avser polisiära och rättsliga frågor samt frågor om inresa och uppehållstillstånd.

Det samarbete som avses i första stycket bedrivs mellan de stater (Schengenstaterna) som har tillträtt eller anslutit sig till konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, som har slutit avtal om samarbete enligt konventionen med dessa stater eller med Europeiska unionens råd, eller som efter beslut av Europeiska unionens råd helt eller delvis tillämpar konventionens bestämmelser.

Innehåll

Framställningar som får föras in i registret

3 § Registret skall innehålla framställningar om

1. omhändertagande av en person som efterlysts för utlämning,
2. att en person skall nekats tillträde till eller uppehållstillstånd i Schengenstaterna (spärllista),
3. lämnande av uppgift om uppehållsort för en person som har anmälts försvunnen,
4. tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller någon annans säkerhet,

5. lämnande av uppgift om uppehållsort för en person som har förelagts att inställa sig för att höras vid domstolsförhandling i brottmål, eller som skall dömas till påföljd för brott eller som skall inställa sig för verkställighet av frihetsberövande,
6. dold övervakning eller särskilda kontrollåtgärder, och
7. omhändertagande eller annan åtgärd beträffande fordon eller föremål som har efterlysts för att tas i beslag eller för att användas som bevismaterial vid en rättegång i brottmål.

Personuppgifter som får föras in i registret

4 § I registret får endast förekomma följande personuppgifter:

1. efternamn och tilltalsnamn samt separat registrering av annat namn som personen använder,
2. särskilda bestående fysiska kännetecken,
3. andra förnamns initialbokstav,
4. födelsedatum och födelseort,
5. kön,
6. medborgarskap,
7. om personen är beväpnad,
8. om personen kan tillgripa våld,
9. syftet med framställningen, samt
10. begärd åtgärd.

Därutöver får det i registret förekomma uppgifter om verkställighetsförbud i Sverige med anledning av framställningar från andra Schengenstater.

Tillåten behandling

5 § Registret skall endast innehålla uppgifter som har behandlats av behöriga myndigheter i Schengenstaterna, i enlighet med respektive stats nationella lagstiftning.

Rikspolisstyrelsen får registrera uppgifter i SIS endast om behandling av motsvarande slag av uppgifter är tillåten enligt personuppgiftslagen (1998:204), polisdatalagen (1998:622) eller annan svensk författning.

6 § Rikspolisstyrelsen får registrera uppgifter endast om det är nödvändigt för att vidta de åtgärder som anges i 3 § och endast i ärenden som är av sådan vikt att registreringen framstår som berättigad.

Förbud mot registrering av känsliga uppgifter

7 § Rikspolisstyrelsen får inte registrera uppgifter i SIS som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Sekretess

8 § Att uppgifter i registret kan omfattas av sekretess följer av sekretesslagen (1980:100).

Rätt att få uppgifter ur registret

9 § Uppgifter ur registret skall lämnas ut om det begärs av

1. polismyndigheter, Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket när de utför gränskontroller eller bistår i sådan verksamhet,
2. åklagarmyndigheter, polismyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen när de utför undersökningar och andra kontroller än gränskontroller i sin verksamhet för att förebygga och utreda brott, samt
3. polismyndigheter i deras verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Regeringen får meddela föreskrifter om att myndigheter som prövar ansökningar om visering och uppehållstillstånd skall ha tillgång till uppgifter enligt 3 § 2 (spärllista), och att myndigheter får ha direktåtkomst till registret.

Användning av uppgifter i registret

10 § En svensk myndighet får inte utnyttja en uppgift i registret för något annat syfte än det som den registrerande staten har angett vid registreringen. Om den registrerande staten har lämnat sitt samtycke, får dock en svensk myndighet använda uppgiften för något annat ändamål som avses i 3 §.

Gallring

11 § Gallring i registret skall ske av uppgifter som har registrerats av Rikspolisstyrelsen, om de

1. avser en personefterlysning enligt 3 § 6, senast ett år efter registreringen,
2. avser en personefterlysning i annat fall än som avses i 1, senast tre år efter registreringen,
3. avser motorfordon, släpvagnar eller husvagnar, senast tre år efter registreringen,

4. avser utfärdade legitimationshandlingar eller registrerade sedlar, senast fem år efter registreringen, samt
5. är av annat slag än de som sägs i 1-4, senast tio år efter registreringen.

Rikspolisstyrelsen får dock beträffande uppgifter enligt första stycket 1 och 2, innan den tid som sägs i första stycket har löpt ut, besluta att efterlysningen skall stå kvar i registret om det är nödvändigt för syftet med registreringen.

Rättelse

12 § Rikspolisstyrelsen är skyldig att på begäran av den registrerade, eller om det annars finns anledning till det, snarast rätta, blockera eller utplåna en personuppgift som styrelsen har registrerat, om uppgiften är rättsligt eller sakligt felaktig.

Skadestånd

13 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller i fråga om skadestånd 48 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204).

Bilaga B

Denna bilaga innehåller statistik från JSA. Jag har fört in siffrorna i egna tabeller, originalet finns som bilaga nummer 12 i Fjärde verksamhetsrapporten från JSA. Jag har valt att översätta statistiken med förhoppning om att det skall bli lättare att läsa den då.

BLAD 1 Registreringar i C.SIS 2000-05-23 klockan 00.00

Giltiga rapporter

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
sedlar	181	0	218 061	20	553 460	0	35 718	246	638	87	808 411
blankodokument	105	1 330	119 788	10 143	11 570	102	6 484	13	5 846	96	155 477
vapen	1 794	1 362	127 685	18 721	64 815	8 783	0	705	927	11 580	236 372
id-handlingar	112 460	1 806	1350 038	23 479	2174 366	1 306	1637 349	3 962	924 931	2 471	6232 168
fordon	7 515	29 537	172 955	145 973	232 471	36 251	299 937	1 596	42 293	22 435	990 963
eftersökta personer	34 432	4 590	814 282	21 832	154 772	49 817	227 414	846	12 746	3 961	1324 692
Totalt	156 487	38 625	2802 809	220 168	3191 454	96 259	2206 902	7 368	987 381	40 630	9748 083

Rapporter för vilka tidsfristen har gått ut men som fortfarande finns kvar i N.SIS

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
sedlar	0	0	39	0	516	0	0	0	0	0	555
blankodokument	0	0	41	0	0	0	5	0	0	0	46
vapen	2	0	5	0	10	2	0	0	0	1	20
id-handlingar	75	1	15 763	2	7 422	5	825	13	197	39	24 342
fordon	66	498	1 704	730	4 048	153	835	8	443	102	8 587
eftersökta personer	97	35	849	250	999	236	439	4	43	9	2 961
Totalt	240	534	18 401	982	12 995	396	2 104	25	683	151	36 511

Rapporter från föregående dag

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
sedlar	0	0	84	0	48	0	0	0	0	0	132
blankodokument	0	0	4	0	0	0	5	0	0	0	9
vapen	2	0	24	0	109	0	0	0	1	0	136
id-handlingar	369	1	2 258	80	2 407	0	1 530	7	1 561	0	8 213
fordon	21	185	812	711	2 019	48	949	5	197	47	4 994
eftersökta personer	89	36	1 328	192	1 041	131	281	8	47	9	3 162
Totalt	481	222	4 510	983	5 624	179	2 765	20	1 806	56	16 646

Sammanställningar av rapporter och raderingar från föregående dag

	Sedlar	Blankodokument	Vapen	ID-handlingar	Fordon	Efterlysta personer	Totalt
Rapporter	132	9	136	8 213	4 994	3 162	16 646
Raderingar	425	5	11	3 667	1 921	972	7 001
Totalt	557	14	147	11 880	6 915	4 134	23 647

BLAD 2 Registreringar i C.SIS 2000-05-23 klockan 00.00

Fördelning av rapporter om eftersökta personer mellan olika typer av rapporter

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
Huvudrapporter	32 516	3 490	396 473	20 196	101 779	49 674	223 680	785	9 730	3 932	842 255
Kompletterande rapporter	1 916	1 100	417 809	1 636	52 993	143	3 734	61	3 016	29	482 437
Totalt	34 432	4 590	814 282	21 832	154 772	49 817	227 414	846	12 746	3 961	1324 692

Fördelningen av inlagda huvudrapporter om eftersökta personer mellan artiklarna

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
art 95	785	817	3 534	603	2 249	232	1 986	87	348	273	10 914
art 96	28 469	636	389 513	12 365	59 920	49 031	200 031	238	8 373	1 771	750 347
art 97 (vuxna)	126	622	881	3 983	3 938	364	3 193	89	405	752	14 353
art 97 (minderåriga)	85	745	976	2 683	6 205	47	2 198	67	539	464	14 009
art 98	2 749	647	1 132	534	20 639	0	8 595	303	26	672	35 297
art 99,2 (observation)	302	14	437	3	5 481	0	4 851	0	37	0	11 125
art 99,2 (kontroll)	0	9	0	25	3 347	0	2 826	1	2	0	6 210
Totalt	32 516	3 490	396 473	20 196	101 779	49 674	223 680	785	9 730	3 932	842 255

Fördelning av rapporter om eftersökta fordon mellan olika typer av rapporter

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
Huvudrapporter	7 515	29 537	173 955	145 973	230 842	36 251	299 937	1 596	42 293	22 435	990 334
Kompletterande rapporter	0	0	0	0	1 629	0	0	0	0	0	1 629
Totalt	7 515	29 537	173 955	145 973	232 471	36 251	299 937	1 596	42 293	22 435	991 963

Fördelningen av inlagda huvudrapporter om eftersökta fordon mellan artiklarna

	Österrike	Belgien	Tyskland	Spanien	Frankrike	Grekland	Italien	Luxemburg	Nederländerna	Portugal	Totalt
art 99 (observation)	11	15	532	62	382	0	83	9	10	0	1 104
art 99 (kontroll)	0	19	0	616	1 753	0	300	0	141	0	2 829
art 100 (borttappat eller stulet)	7 500	29 501	28 454	145 256	228 707	36 251	297 516	1 585	42 016	22 260	839 046
art 100 (eftersökt)	4	2	143 969	39	0	0	2 038	2	126	175	146 355
Totalt	7 515	29 537	172 955	145 973	230 842	36 251	299 937	1 596	42 293	22 435	989 334

BLAD 3 Registrerade träffar

		Art 95		Art 96		Art 97		Art 98		Art 99 Personer		Art 99 Fordon		Art 100 Fordon		Art 100 Vapen		Art 100 Blanko- dokument		Art 100 Legitimations- handlingar		Art 100 Registrerade sedlar		TOTALT	
		INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT	INT	EXT
NL	1997	121	75	431	51	65	50	208	6	125	5	85	59	943	704	15	0	89	54	42	605			2124	1609
(c)	1998	178	89	524	105	76	63	210	10	126	11	22	23	1004	683	11	1	84	78	92	708			2327	1771
	1999	205	96	421	126	66	49	153	10	110	6	15	13	849	693	22	1	180	147	89	728			2110	1869
BEL	1997	82	143	1416	47	65	87	264	50	72	32	5	1	1399	1664	18	5	15	390	61	6			3397	2425
	1998	52	129	732	18	47	69	127	56	46	15	4	2	1373	823	7	3	74	68	83	4			2545	1187
	1999	107	145	1148	18	41	133	161	93	51	12	5	4	1144	1313	6	1	202	5	152	2	0	0	3017	1726
TY	1997	99	266	725	3999	64	74	480	68	260	55			984	2163									2612	6625
(c, e, f)	1998	128	345	2193	5273	118	164	724	137	415	141			1065	2447									4643	8507
	1999	125	398	1650	4275	112	138	468	103	223	110	24	48	536	1477	14	59	219	184	541	433	0	1	3912	7226
LUX	1997	14	7	13	5	472	29	39	42	8				363	220									909	303
(b, e, g)	1998	22	12	1	8	19	275	55	50	2	7			191	311									290	663
	1999	19	12	3	22	18	214	39	26	3	9			191	291									273	574
SPA	1997	155	18	640	188	77	36	428	6	158	1	18	2	611	203	19	14							2106	468
	1998	197	11	673	210	103	70	489	19	210	7	20	2	1235	275	5	2	2	13	12	1	0	0	2946	610
	1999	208	41	766	136	96	78	372	52	131	1	25	2	1170	314	2	4	93	956	53	15	0	0	2916	1599
FRA	1997	112	183	5756	373	157	102	410	936	205	475	18	52	2025	994	31	9	78	3	234	15	3	1	9029	3143
(d)	1998	141	186	6392	383	318	105	571	759	440	516	43	45	2641	1009	25	12	170	3	395	55	3	1	11139	3074
	1999	205	199	4952	356	282	84	303	661	143	512	40	61	2331	946	24	5	628	4	577	71			9485	2899
ITA	1997	25	12	67	433	2	13	16	226	14	210			12	1									136	895
(a)	1998	120	163	898	1121	90	122	46	594	60	828	4	20	790	1395			192	606	61	211			2261	5060
(h)	1999	214	199	107	2781	49	114	202	467	86	411			564	1220			42	510	20	805			1284	6507
PORT	1997	8	6	290	13	4	3	17	2	7				77	84		3			1	2			404	113
	1998	5	3	156	10	8	4	11	13	9				62	160		3	1	121	5				257	314
	1999	12	22	357	8	9	9	26	18	9				115	121		2	12	147	3	3			543	330
GRE	1997			143	16			16		7				7						9				182	16
(a, f)	1998	40	10	2164	516	16	14	119		129		2		166	21	3	5	394	49					3033	615
	1999	47	18	1505	385	15	5	84		88		2		185	7	1	3	1004	43					2931	461
ÖST	1997	11	20	158	42	1	1	102	4	56		4		11	5			4		34				381	72
(a, c)	1998	68	105	2129	403	51	26	500	159	530	6	6	1	212	123	2	1	176	6	436	27			4110	857
	1999	60	84	2390	305	51	32	208	327	264	52	5	0	280	170	3	2	315	84	715	21	0	0	4291	1077
Totalt	1997	627	730	9639	5167	907	395	1980	1340	912	778	130	114	6432	6038	83	31	186	447	381	628	3	1	21280	15669
	1998	951	1053	15862	8047	846	912	2852	1797	1967	1531	101	93	8739	7247	53	27	1093	944	1084	1006	3	1	33551	22658
	1999	1202	1214	13299	8412	739	856	2016	1757	1108	1113	116	128	7365	6552	72	77	2695	2080	2150	2078	0	1	30762	24268

INT Interna träffar som svar på förfrågningar från annat land

EXT Externa träffar som svar på förfrågning från det egna landet

(a) Italien har varit operativ medlem sedan 1997-10-26, Österrrike sedan 1997-12-01 och Grekland sedan 1997-12-08

(b) Det finns inte någon distinktion mellan förfrågningar som lagts in enligt artikel 99 och artikel 100

(c) Inkluderar inte träffar vid yttre gränser

(d) Inkluderar inte interna träffar som svar på förfrågningar från det egna landet

(e) På grund av begränsningar i systemet måste alla träffar som rör artikel 100 skrivas in under 'Art 100 fordon'

(f) Det görs ingen skillnad mellan blankodokument och identitetshandlingar

(g) Statistik om artikel 97 sammanställdes på nytt sätt efter 1998

(h) Det görs ingen skillnad mellan olika sätt att göra förfrågningar enligt artikel 99

Källförteckning

Offentligt tryck

Ds 1992:32	Lag om kriminalregister m.m.
Ds 1997:38	Sveriges anslutning till Schengensamarbetet
Ds 1999:31	Polissamarbete mm med anledning av Schengen
Interpellation 2000/01:83	av Kia Andreasson (mp) till justitieminister Thomas Bodström om kontrollen av Schengens informationssystem
Interpellation 2000/01:84	av Alice Åström (v) till justitieminister Thomas Bodström om Schengens informationssystem
Ju14 1997/1998	Motion till riksdagen med anledning av prop. 1997/98:42 Schengensamarbetet
JuU17 1999/2000	Justitieutskottets betänkande Polissamarbete m.m. inom Schengen
Regeringens proposition 1999/2000:64	Polissamarbete mm med anledning av Sveriges anslutning till Schengen
Regeringens proposition 1997/98:97	Polisens register
Regeringens skrivelse 1996/97:171	Åtgärder mot organiserad och gränsöverskridande brottslighet
Snabbprotokoll 2000/01:26	Tisdagen den 14 november Kl. 14.00 – 16.35, 18.00 – 19.39. Svar på interpellationer
SOU 1972:47	Data och integritet
SOU 1993:10	En ny datalag
SOU 1997:39	Integritet Offentlighet Informationsteknik
SOU 2000:88	Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella m.m. – straffansvarets räckvidd

EU-dokument

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad version av Romfördraget)

Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version efter Amsterdamfördragets ikraftträdande)

Handlingsplan för bekämpande av den organiserade brottsligheten (97/C 251/01)

Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna.

SIRENE-handboken, SIRENE-manual, SCH/OR.SIS-SIRENE (92) 26 9. rev 7. korr, hämtad från Internet på adressen <http://www.fred.dk/artikler/peating/sirene.htm> 2000-10-13

Material från Gemensamma tillsynsmyndigheten (JSA)

Första verksamhetsrapporten från JSA
First Annual Activity Report(March 95-March 97)
http://www.cnpdpi.pt/schengen/Eng/relato_96_eng.htm 2001-01-15

Andra verksamhetsrapporten från JSA
Second Annual Activity Report(March 97-March 98)
http://www.cnpdpi.pt/schengen/Eng/relato_97_eng.htm 2001-01-15

Tredje verksamhetsrapporten från JSA
Third Annual Activity Report(March 98-February 99)
http://www.cnpdpi.pt/schengen/Eng/relato_98_eng.htm 2001-01-15

Fjärde verksamhetsrapporten från JSA
SCHENGEN Gemensamma tillsynsmyndighetens verksamhetsrapport Mars 1999 – februari 2000

Litteratur

- | | |
|----------------------------------|---|
| Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders | Europarättens grunder
Norstedts Juridik AB, Stockholm 1999 |
| Collste, Göran | Personlig integritet
bilaga 4 i SOU 1997:39 Integritet
Offentlighet Informationsteknik |
| van Duyne, Petrus | Organized Crime in Europe
Nova Science Publishers Inc., New York
1996 |
| Flyghed, Janne (red.)(2000) | Brottsbekämpning-mellan effektivitet och integritet
Studentlitteratur, Lund 2000 |
| Isaksson, Nancy | Polisregister som medel vid brottsbekämpning
Institutet för rättsinformatik, Stockholm
1994 |

- Mathiesen, Thomas (1998) Mot ett integrerat övervakningssystem i Europa?
ur Gränslös övervakning-Schengen, Europol och det europeiska polissamarbetet, Hörnqvist, Magnus (red), Federativs, Stockholm 1998
- Mathiesen, Thomas (2000) Siste ord er ikke sagt–Schengen og globaliseringen av kontroll
Pax Forlag A/S, Oslo 2000
- Mårtensson, Ingela m.fl. Schengen – gränser utan kontroll eller kontroll utan gränser?
Nej till EU, Göteborg, 1998
- Sjöholm, Erik När och hur får polisen ingripa?
Polisrättens allmänna grunder, Stockholm, Norstedts 1978
- Ribbing Antonia och Sandberg BO Rättssäkerhet och integritet
ur Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet, Studentlitteratur, Lund 2000

Artiklar

- Busch, Nicholas Secretive "SIRENES": Maintaining public order and state security, FECL 49 (December 1996/January 1997), www.fecl.org/circular/4904.htm
2000-10-13
- Mahmood, Shiraz The Schengen Information System: An inequitable Data Protection Regime ur International Journal of Refugee Law Vol. 7 No 2, Oxford 1995

Internet

- Om samarbetet i rättsliga och inrikes frågor
<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm> 2001-03-19 kl.20.40
- Om EU:s utvidgning
<http://www.ue.eu.int/jai/pres.asp?lang=sv> 2001-02-19 kl.10.20
- Officiellt material från EU-kommissionen
<http://www.ili.co.uk> 2000-03-17 kl.14.15