



Utlänningsdatalag

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har gett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2015/16:65 Utlänningsdatalag och de följdmotioner som har väckts med anledning av propositionen, i de delar som rör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet begränsar sitt yttrande till de förslag i propositionen och följdmotionerna som rör utlänningsdatalagen ur Polismyndighetens synvinkel.

Utskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet i dessa delar bör tillstyrka regeringens förslag och avstyrka följdmotionerna.

I yttrandet finns två avvikande meningar (M, SD och V).

Utskottets överväganden

Propositionen

Allmänt

Regeringen föreslår en ny lag om behandling av personuppgifter i den verksamhet som Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna bedriver enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Syftet med lagen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling. En utgångspunkt är att skapa en teknikneutral lag som medger en flexibel tillämpning och som innehåller de bestämmelser som är av central betydelse för integritetsskyddet. I lagförslaget finns bestämmelser om bl.a. ändamålen med behandlingen, myndigheters direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter samt de begränsningar som ska gälla för behandlingen av vissa uppgifter.

I personuppgiftslagen (1998:204) finns generella regler om skyddet för personuppgifter. Lagen är generellt tillämplig, men om det i en annan lag eller förordning har meddelats avvikande bestämmelser har dessa företräde. Sedan slutet av 1990-talet har det utöver personuppgiftslagen utarbetats en stor mängd specialförfattningar med bestämmelser som rör behandling av personuppgifter, s.k. särskilda registerförfattningar. När det gäller verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen gäller i dag förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Ändamål för personuppgiftsbehandling

I propositionen redogörs (s. 57 f.) för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas av myndigheterna i deras verksamhet. Ändamålen delas upp i primära ändamål (11 och 12 §§) och sekundära ändamål (13 §). De primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns hos de myndigheter som bedriver verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Dessa ändamål ska anges uttömmande i lagen. De sekundära ändamålen ska avse behandling för olika typer av utlämnande av personuppgifter. En generell förutsättning ska vara att personuppgiftsbehandling endast får ske om det behövs för att uppnå de primära ändamålen och om det är nödvändigt för de sekundära ändamålen.

Av propositionen (s. 67) framgår att vid remissbehandlingen av det betänkande som 2014 års utlänningsdatautredning överlämnade och som ligger till grund för propositionen (Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet, SOU 2015:73) efterfrågade Polismyndigheten ytterligare ett sekundärt ändamål som tillåter att myndigheten tillhandahåller

uppgifter som behandlas med stöd av de primära ändamålsbestämmelserna till den brottsbekämpande verksamheten inom Polismyndigheten. I sitt bemötande av remissynpunkten anför regeringen (s. 70) att det kan det finnas skäl att överväga en sådan komplettering för att Polismyndighetens arbete ska kunna bedrivas effektivt men att de närmare förutsättningarna för sådan vidarebehandling måste övervägas ytterligare. Regeringen konstaterar vidare att inte finns något utrymme för att göra sådana överväganden inom ramen för detta lagstiftningsärende, men att den avser att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

Sökbegränsningar

När det gäller begränsningar i samband med sökningar i personuppgifter framgår det av propositionen (s. 84) att bl.a. uppgifter om lagöverträdelse m.m. inte ska få användas som sökbegrepp.

Av propositionen (s. 84) framgår vidare att vid remissbehandlingen av det betänkande som ligger till grund för propositionen ansåg Polismyndigheten att det principiella förbudet att använda uppgifter om lagöverträdelse som sökbegrepp inte bör omfatta Polismyndigheten. Regeringen har dock ansett att en sådan begränsning är rimlig.

Personuppgifter som får behandlas och direktåtkomst till uppgifter

I propositionen redogör regeringen (s. 22 f.) för förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Enligt förordningen (3 §) får automatiserade register föras i ärenden som handläggs av respektive myndighet (s.k. verksamhetsregister). I ett verksamhetsregister får personuppgifter behandlas för myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller annan författning eller för fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning. Personuppgifter får också behandlas för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten, framställning av statistik samt testverksamhet. Personuppgifter får enligt 4 § förordningen endast behandlas om det är nödvändigt för det ändamål för vilket behandlingen utförs.

Regeringen bedömer (s. 77 f.) att det i den nya lagen inte bör anges vilka kategorier av personuppgifter som får behandlas. Regeringen pekar på att det, som utlänningsdatautredningen redogör för, ur ett integritetsskyddsperspektiv kan finnas fördelar med en reglering som tydligt specificerar de personuppgifter som får behandlas. Det gäller särskilt när det rör sig om personuppgiftsbehandling i ett register i traditionell mening, dvs. att uppgifter förs in i en uppgiftssamling på ett systematiskt sätt enligt särskilda kriterier och att de är sökbara med särskilda sökord, koder eller liknande. En sådan reglering finns t.ex. när det gäller Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister (4 kap. 13 § polisdatalagen). Regeringen anför vidare att den ärendehantering som sker hos Migrationsverket emellertid inte är

anpassad till traditionella register. Verket tillämpar ett ärendehanteringssystem där all information om en person samlas i en dossier. Den behandling som sker i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är även omfattande och mångsidig. Att under sådana omständigheter specificera vilka kategorier av uppgifter som ska få behandlas kan vara både svårt och opraktiskt, eftersom uppräkningslistan ofta kan komma att behöva ändras om behovet hos den personuppgiftsbehandlande myndigheten förändras. Vid en sammantagen bedömning anser regeringen därför liksom utlänningsdatautredningen att utlänningsdatalagen inte bör innehålla bestämmelser som specificerar vilka kategorier av personuppgifter som får behandlas. I stället bör de ändamålsbestämmelser som föreslås i avsnitt 6 i propositionen och de grundläggande bestämmelserna i 9 § personuppgiftslagen (1998:204), som utlänningsdatalagen föreslås hänvisa till, vara avgörande för vilka uppgifter som får behandlas. Regeringen kommer dock att överväga begränsningar i förordning av vilka kategorier av uppgifter som ska få behandlas.

Regeringen anför vidare när det gäller frågan om direktåtkomst (s. 90) att enligt nu gällande bestämmelser i 6 § förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna ha direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister. Regeringen föreslår att bl.a. dessa myndigheter ska ges direktåtkomst till Migrationsverkets personuppgifter enligt 19 § i förslaget till den nya lagen. Enligt regeringen är det av stor vikt, inte minst av integritetsskyddsskäl, att den närmare omfattningen av direktåtkomsten regleras så precist som möjligt. De olika myndigheternas behov skiljer sig åt och kan dessutom variera över tid med hänsyn till vilka uppgifter som myndigheterna har enligt det regelverk som bestämmer deras uppgifter. Den närmare regleringen om för vilket syfte direktåtkomsten ska medges bör därför meddelas av regeringen i förordning i stället för i utlänningsdatalagen.

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

I propositionen föreslås (s. 70) att utlänningsdatalagen (14 §) ska innehålla särskilda bestämmelser som uttömmande reglerar för vilka ändamål fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av utlänningslagen får behandlas. Enligt de särskilda bestämmelserna ska Migrationsverket få föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av utlänningslagen. Uppgifter ur registren ska få användas vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen (skyddsskäl) åberopas, i ärenden om avvisning och utvisning samt i testverksamhet. Uppgifter om fingeravtryck ska även få behandlas om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera fingeravtryck som

tagits med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen mot det fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt polisdatalagen.

Uppgifterna i Polismyndighetens register har samlats in av en annan myndighet för andra ändamål än de som Migrationsverket avser att behandla dem för. Att Migrationsverket får ta del av dessa uppgifter kan därför i sig innebära ett intrång i den personliga integriteten. Integritetsriskerna måste dock bedömas mot bakgrund av att kontroller mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister görs redan i dag. Vidare har utlänningsdatautredningen inte identifierat några omständigheter som tyder på att förfarandet innebär några egentliga risker för obehöriga intrång i de enskildas personliga integritet så länge de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter iaktas. De integritetsrisker som behandlingen kan innebära för de enskilda personerna bör enligt utredningens bedömning även framöver kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt av Migrationsverket. Regeringen gör därför liksom utredningen bedömningen att det i utlänningsdatalagen bör införas ett uttryckligt stöd för Migrationsverket att behandla uppgifter om fingeravtryck i syfte att jämföra dem med uppgifter i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister.

Motionerna

I motion 2015/16:3292 av Johan Forsell m.fl. (M) yrkande 2 föreslås att regeringen snarast ska se över möjligheten att polisen som ett ytterligare sekundärt ändamål ska medges att tillhandahållas uppgifter som behandlas enligt de primära ändamålen till den brottsbekämpande verksamheten inom Polismyndigheten. I yrkande 3 efterfrågas en översyn av möjligheten till avsteg från det principiella förbudet för polisen att använda uppgifter om lagöverträdelser som sökbegrepp.

I motion 2015/16:3291 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 2 begärs att regeringen ska återkomma med ett förslag som innebär att Säkerhetspolisens och Polismyndighetens direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter inte ska omfatta fler uppgifter än vad som i dag finns i Migrationsverkets verksamhetsregister. I yrkande 3 anförs att Migrationsverket inte bör ges tillgång till Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister såsom det föreslås i 14 § andra stycket 5 i förslaget till utlänningsdatalag.

Utskottets ställningstagande

Personuppgifter som får behandlas i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen ska enligt regeringen även få behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till andra myndigheter. Som anförts ovan kan det enligt regeringen finnas skäl att överväga en

komplettering som tillåter att Polismyndigheten tillhandahåller uppgifter som behandlas enligt den primära ändamålsbestämmelsen till den brottsbekämpande verksamheten inom Polismyndigheten. Regeringen konstaterar emellertid att det inte finns något utrymme att göra sådana överväganden inom ramen för detta lagstiftningsärende, men att den avser att återkomma i frågan i ett annat sammanhang. Motion 2015/16:3292 (M) yrkande 2 får enligt utskottet därmed anses vara i huvudsak tillgodosedd, och utskottet föreslår att socialförsäkringsutskottet avstyrker motionsyrkandet.

När det gäller sökbegränsningar delar utskottet regeringens bedömning att uppgifter om lagöverträdelser inte ska få användas som sökbegrepp. Utskottet delar även regeringens uppfattning att det är rimligt att denna sökbegränsning gäller även för Polismyndigheten när den bedriver verksamhet som täcks av utlänningsdatalagens tillämpningsområde. Utskottet föreslår därför att socialförsäkringsutskottet avstyrker motion 2015/16:3292 (M) yrkande 3.

I motion 2015/16:3291 (V) yrkande 2 är motionärerna kritiska till att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen medges direktåtkomst till personuppgifter utan att det i lagen anges vilka uppgifter som får behandlas med direktåtkomst. Utskottet delar regeringens bedömning att det under de omständigheter som personuppgiftsbehandlingen sker i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen kan vara både svårt och opraktiskt att specificera vilka uppgifter som ska få behandlas. När det gäller frågan om vilka uppgifter som det ska medges direktåtkomst till anser utskottet att det är värdefullt att regeringen avser att i förordning reglera i vilket syfte direktåtkomst ska medges. Sammanfattningsvis anser utskottet att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen i nu aktuella delar och avstyrka motion 2015/16:3291 (V) yrkande 2.

Utskottet gör inte heller någon annan bedömning än regeringen när det gäller frågan om att Migrationsverket bör ges rätt att behandla uppgifter om fingeravtryck i syfte att jämföra dem med uppgifter i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister. Integritetsriskerna måste enligt utskottet bedömas mot bakgrund av att, som framhålls i propositionen, kontroller mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister görs redan i dag. Utskottet anser därmed att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka propositionen i nu aktuell del och avstyrka motion 2015/16:3291 (V) yrkande 3.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionens förslag i de delar som berörts ovan är väl avvägt, och utskottet föreslår därför att socialförsäkringsutskottet tillstyrker förslaget och avstyrker de här behandlade motionsyrkandena.

Stockholm den 19 januari 2016

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Kent Ekeröth (SD), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD) och Sanne Eriksson (S).

Avvikande meningar

1. Nytt sekundärt ändamål m.m. (M, SD)

Beatrice Ask (M), Krister Hammarbergh (M), Kent Ekeroth (SD), Anti Avsan (M), Anders Hansson (M) och Adam Marttinen (SD) anför:

I utlänningsdatalagen anges för vilka ändamål behandling av personuppgifter får förekomma. Ändamålen är indelade i primära och sekundära ändamål. De primära ändamålen avser att tillgodose de behov som finns att behandla personuppgifter i de berörda myndigheternas egen verksamhet. De sekundära ändamålen reglerar i vilken utsträckning personuppgifter som myndigheten samlat in för ett primärt ändamål får behandlas för att lämnas ut till enskilda eller till andra myndigheter i syfte att tillgodose deras behov. Polismyndigheten har i sitt remissvar efterfrågat ytterligare ett sekundärt ändamål. Det Polismyndigheten vill är att medges att få tillhandahålla uppgifter som behandlas enligt de primära ändamålen till den brottsbekämpande verksamheten inom myndigheten. Regeringen har konstaterat att det kan finnas skäl att överväga denna fråga närmare, men att det saknas möjlighet att göra dessa överväganden inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet. Vi anser att regeringen snarast ska se över möjligheterna att införa ett sådant sekundärt ändamål i syfte att ge polisen goda förutsättningar att bedriva sitt arbete effektivt.

Vi anser också att regeringen, i syfte att tillse att polisen har effektiva verktyg, snarast bör överväga närmare om polisen bör medges avsteg från det principiella förbudet att använda uppgifter om lagöverträdelser som sökbegrepp.

Detta innebär att vi anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion 2015/16:3292 (M) yrkandena 2 och 3.

2. Direktåtkomst till personuppgifter m.m. (V)

Linda Snecker (V) anför:

Eftersom förslaget till utlänningsdatalag frångår principen att uttryckligen ange vilka kategorier av personuppgifter som får behandlas i Migrationsverkets verksamhetsregister för att i stället utgå från ändamålen, ökar sannolikt möjligheterna för Migrationsverket att behandla andra kategorier av personuppgifter än vad som är fallet i dag. I såväl utlänningsdatautredningen som propositionen saknas dels en tillräcklig analys av följderna av vad detta innebär och vilket eventuellt behov som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har av en direktåtkomst till fler uppgifter än vad som medges i dag. Dels saknas en avvägning av det intrång i den personliga integriteten som den ökade direktåtkomsten innebär.

Jag anser därför att regeringen bör återkomma med ett förslag som innebär att Säkerhetspolisens och Polismyndighetens direktåtkomst till Migrationsverkets uppgifter inte omfattar fler uppgifter än vad som i dag finns i Migrationsverkets verksamhetsregister.

Regeringen föreslår vidare att Migrationsverket ska tillåtas att kontrollera fingeravtryck som tagits med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen mot det fingeravtrycks- och signalementregister som Polismyndigheten för enligt 4 kap. 11 § polisdatalagen. De uppgifter som finns i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister har samlats in av en annan myndighet för andra ändamål än de som Migrationsverkets användning avses för. Fingeravtrycken i Polismyndighetens register har bl.a. insamlats för brottsbekämpande ändamål från personer som är misstänkta eller dömda för brott eller i utredningar om brott där fingeravtryck inte kan hänföras till en identifierbar person. Ändamålet med Migrationsverkets behandling av uppgifterna är i första hand att söka fastställa en persons identitet. Jag anser inte att argumentationen inklusive motiveringen av nödvändigheten av att införa en uttrycklig rätt för Migrationsverket att få tillgång till Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister är övertygande.

Migrationsverket bör därför inte ges tillgång till Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister såsom det föreslås i 14 § andra stycket 5 i förslaget till utlänningsdatalag, och Polismyndigheten bör inte vara skyldig att lämna sådana uppgifter.

Detta innebär att jag anser att socialförsäkringsutskottet bör tillstyrka motion 2015/16:3291 (V) yrkandena 2 och 3.