

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2020/21:SfU7

Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i utlänningsdatalagen. Förslaget innebär att Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen kan få behandla känsliga personuppgifter för att t.ex. kontrollera att befintliga it-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt eller pröva och utveckla ny teknik för att kunna delta i det internationella samarbetet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2020.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår två motionsyrkanden, varav ett om avslag på propositionen.

I betänkandet finns två reservationer (V).

Behandlade förslag

Proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen.

Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen	5
Reservationer	9
1. Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen, punkt 1 (V)	9
2. En utförligare integritetsanalys, punkt 2 (V)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Propositionen	11
Följdmotionen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	12
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU2y	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2020/21:5 och avslår motion 2020/21:399 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 1.

Reservation 1 (V)

2. **En utförligare integritetsanalys**

Riksdagen avslår motion

2020/21:399 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 2.

Reservation 2 (V)

Stockholm den 5 november 2020

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Maria Malmer Stenergard

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Maria Malmer Stenergard (M), Rikard Larsson (S), Carina Ohlsson (S), Katarina Brännström (M), Teresa Carvalho (S), Solveig Zander (C), Elisabeth Björnsdotter Rahm (M), Julia Kronlid (SD), Emilia Töyrä (S), Hans Eklind (KD), Björn Petersson (S), Jonas Andersson i Skellefteå (SD), Mats Berglund (MP), Arin Karapet (M), Jennie Åfeldt (SD), Christina Höj Larsen (V) och Fredrik Malm (L).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen. Med anledning av propositionen har en motion väckts. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och förslagen i motionen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Lagrådet har yttrat sig och hade inga invändningar mot regeringens förslag.

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 13 oktober 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och motionen i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottets yttrande finns i bilaga 3.

Utskottets överväganden

Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i utlänningsdatalagen.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om att avslå propositionen och om en utförligare integritetsanalys.

Jämför reservation 1 (V) och 2 (V).

Gällande ordning

EU-rättsliga krav på kontroll av biometriska uppgifter

Flera EU-rättsakter som rör utlänningsansökan, inresa, utresa och vistelse i medlemsstaterna innehåller bestämmelser som möjliggör eller kräver behandling av biometriska uppgifter.

I artikel 4.14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (här benämnd dataskyddsförordningen) anges att biometriska uppgifter definieras som personuppgifter som fått fram genom en särskild teknisk behandling som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter. I skäl 51 i dataskyddsförordningen anges bl.a. att behandling av foton inte systematiskt bör anses utgöra behandling av känsliga personuppgifter eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011 trädde i kraft i slutet av 2017.

För användningen av in- och utresesystemet genomfördes samtidigt ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.

Utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen (2016:27), förkortad UdL, är en registerförfattning som kompletterar dataskyddsförordningen (4 a § UdL). Lagen innehåller bestämmelser om Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas behandling av personuppgifter i deras verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Syftet med lagen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 § UdL).

I 11 och 12 §§ UdL anges för vilka primära ändamål som myndigheterna får behandla personuppgifter. Personuppgifter får behandlas bl.a. om det behövs för att kontrollera en utlännings i samband med inresa och utresa samt för kontroll under vistelsen i Sverige. Personuppgifter får även behandlas om det behövs för att utföra testverksamhet.

Behandling av känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter förekommer i stor utsträckning i den verksamhet som bedrivs på utlännings- och medborgarskapsområdet. Enligt 14 § första stycket UdL får känsliga personuppgifter behandlas för samtliga primära ändamål i 11 § UdL utom testverksamhet. Känsliga personuppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Vid behandlingen av känsliga personuppgifter finns det inga begränsningar av vilka slags uppgifter som får behandlas eller vilka myndigheter som får behandla dem (14 § första stycket 1 UdL).

Bestämmelserna om känsliga personuppgifter i 14 § UdL hindrar inte att sådana personuppgifter behandlas med stöd av 15 § UdL, enligt vilken Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Fotografi och fingeravtryck får tas bl.a. om en utlännings inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige. Uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren får användas i testverksamhet (15 § andra stycket 3 UdL).

Propositionen

När EU-förordningarna börjar tillämpas fullt ut kommer biometriska uppgifter att kunna användas för olika kontroller. Enligt regeringen innebär det att gränsmyndigheterna kommer att kunna använda sig av bl.a. ansiktsgenkänning och verifiering av fingeravtryck för att kontrollera tredjelandsmedborgares identitet i samband med gränskontroller. Vissa in- och utresekontroller kommer att kunna genomföras via självbetjäningssystem som hanterar biometriska uppgifter. Det finns även bestämmelser som gör det möjligt att använda biometriska uppgifter för att kontrollera utlänningsars identitet inom medlemsstaternas territorium. In- och utresesystemet beräknas tas i drift under 2022. Som utlänningsdatalagen är utformad i dag kan enligt propositionen

Polismyndigheten, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna inte utföra tester med känsliga personuppgifter, som exempelvis biometriska uppgifter.

Regeringen anser att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet innebär ett hinder för berörda myndigheter att skapa och utveckla nya tekniska system som är nödvändiga för att kunna utföra kontroller som de är skyldiga att utföra, t.ex. kontroll av biometriska uppgifter. En programvara behöver testas och valideras på verkliga förhållanden när det gäller förmågan att exempelvis jämföra nytagna ansiktsbilder med befintliga ansiktsbilder i chip och på bild i olika länders resehandlingar. Det är enligt regeringen inte möjligt att utföra nödvändiga tester och validering av tekniken för ansiktigenkänning utan ansiktsbilder som visar t.ex. glasögon, smink, frisyrer och huvudbonader. Regeringen anser att det t.o.m. kan diskuteras om det över huvud taget är tekniskt möjligt att ta tekniska system i drift utan en föregående testperiod. Även befintliga it-system kan enligt regeringen behöva kontrolleras genom tester så att de fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt. Regeringen hänvisar till att Datainspektionen i december 2019, inom ramen för ett förhandssamråd om en planerad pilotstudie med biometrisk ansiktsverifiering vid Skavsta flygplats, bedömde att Polismyndigheten har ett uppenbart behov av att kunna behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet men att det saknas lagstöd för det i utlänningsdatalagen.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att utlänningsdatalagen ändras så att känsliga personuppgifter kan få behandlas i testverksamheten.

I propositionen anges att samma höga krav ska ställas vid behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet som i skarp drift och behandlingen ska bara vara tillåten om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Mot den bakgrunden anser regeringen att det saknas anledning att lämna förslag om att begränsa vilka kategorier av känsliga personuppgifter som får behandlas i testverksamhet eller vilka myndigheter som får behandla uppgifterna.

Regeringen föreslår att lagändringen ska träda i kraft den 1 december 2020.

Motionen

Christina Höj Larsen m.fl. (V) begär i kommittémotion 2020/21:399 yrkande 1 att riksdagen ska avslå regeringens proposition. Motionärerna anser att regeringen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de problem och risker som uppstår när en mer omfattande testverksamhet ska tillåtas. Bland annat behöver det göras en utförligare integritetsanalys som visar att förslagen står i proportion till integritetsintrånget. I yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag utifrån propositionen som innefattar en utförligare analys av riskerna när det gäller skyddet för den personliga integriteten.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över propositionen och motionen. Yttrandet har begränsats till att avse frågor om skyddet för den personliga integriteten. I yttrandet anför konstitutionsutskottet bl.a. följande:

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att värna den enskildes personliga integritet. Lagförslag bör föregås av en noggrann analys av konsekvenserna för den personliga integriteten, och en avvägning måste göras mellan integritetsskyddsintresset och det intresse som motiverar lagförslaget. En inskränkning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Utskottet konstaterar att regeringen bemöter remissinstansernas synpunkter och redogör utförligt för sina överväganden när det gäller förslagens konsekvenser för den personliga integriteten. Regeringen redogör även för den avvägning som har gjorts mellan integritetsskyddsintresset och intresset av att berörda myndigheter ska kunna skapa och utveckla nya tekniska system och kontrollera befintliga it-system som är nödvändiga för att utföra kontroller som myndigheterna är ålagda att utföra. Regeringen framhåller att de krav som dataskyddsförordningen uppställer på bl.a. öppenhet, uppgiftsminimering, riktighet, proportionalitet och säkerhet givetvis måste uppfyllas även vid testverksamhet.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:399 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 1 och 2 avslås.

Utskottets ställningstagande

Regeringens lagförslag innebär att Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen kan få behandla känsliga personuppgifter för att t.ex. kontrollera att befintliga it-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt eller pröva och utveckla ny teknik för att kunna delta i det internationella samarbetet. Utskottet delar regeringens bedömning att det är nödvändigt att kunna behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet. I likhet med regeringen anser utskottet att samma krav bör gälla för behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet som vid behandling i skarp drift och att behandlingen bara ska vara tillåten om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Konstitutionsutskottet, som har yttrat sig över regeringens lagförslag i fråga om skyddet för den personliga integriteten, har inget att invända mot att propositionen bifalls.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avslår därmed motion 2019/20:399 (V) yrkande 1. Enligt utskottets mening är det inte aktuellt för riksdagen att göra tillkännagivande om en mer gedigen analys av konsekvenserna för den personliga integriteten. Utskottet avstyrker därför även motionens yrkande 2.

Reservationer

1. Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen, punkt 1 (V)

av Christina Høj Larsen (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:399 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 1 och avslår proposition 2020/21:5.

Ställningstagande

Det är viktigt att tillräcklig testverksamhet och liknande kan genomföras innan it-system sätts i drift. Det är emellertid beklagligt att regeringen i detta fall inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de problem och risker som finns med att tillåta en mer omfattande testverksamhet. Flera remissinstanser har efterlyst dels en närmare analys av riskerna för enskildas personliga integritet och alternativa mindre integritetskränkande tillvägagångssätt, dels efterfrågat en analys av om det finns ett behov som motiverar att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet helt slopas. Vidare har det påtalats att det är oklart vad som utgör behandling av biometriska uppgifter och att det behövs ytterligare vägledning när det gäller bedömningen av vad som utgör en ”absolut nödvändig” behandling.

Sammantaget har regeringens förslag så stora brister att propositionen bör avslås.

2. En utförligare integritetsanalys, punkt 2 (V)

av Christina Høj Larsen (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:399 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 2.

Ställningstagande

Bristerna i regeringens förslag är så stora att lagförslagen inte bör antas. Frågor om den personliga integriteten bör ges större vikt i ett lagstiftningsärende av detta slag. Regeringen bör därför återkomma till riksdagen med ett mer genomarbetat förslag för att kunna möjliggöra testverksamhet. Förslaget måste innefatta en mer gedigen analys av riskerna när det gäller den personliga integriteten. Detta bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27).

Följdmotionen

2020/21:399 av Christina Höj Larsen m.fl. (V):

1. Riksdagen avslår proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag utifrån proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen som innefattar en gedigen analys av risker när det gäller den personliga integriteten och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att 14 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får endast behandlas

1. för de ändamål som anges i 11 § 1–4 och 6 samt 13 § om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen, eller

2. i löpande text för det ändamål som anges i 12 § 2, om uppgifterna är absolut nödvändiga för att fullgöra arbetsuppgifter i sådan verksamhet som anges i 2 §.

Första stycket hindrar inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om inskränkningar av möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, och

2. föreskrifter om gallring.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2020.

¹ Senaste lydelse 2018:1611.

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU2y

Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 13 oktober 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:5 Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen och en följdmotion, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att avse frågor om skyddet för den personliga integriteten.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:399 av Christina Høj Larsen m.fl. (V) yrkande 1 och 2 avslås.

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att utlänningsdatalagen (2016:27) ändras så att känsliga personuppgifter ska få behandlas i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Förslaget är avsett att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen behandla känsliga personuppgifter för att t.ex. kontrollera att befintliga it-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt eller pröva och utveckla ny teknik för att kunna delta i det internationella samarbetet.

I propositionen konstaterar regeringen att vissa EU-rättsakter som rör utlänningars inresa, utresa och vistelse i medlemsstaterna kräver att känsliga personuppgifter kan behandlas. Utlänningsdatalagens nuvarande utformning innebär att Polismyndigheten, Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har rättsligt stöd för att behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna är absolut nödvändiga för att kontrollera en utlänning i samband med inresa och utresa eller under vistelsen i Sverige. Det är däremot förbjudet att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet, vilket innebär ett hinder för berörda myndigheter att skapa och utveckla nya tekniska system som är nödvändiga för att kunna utföra kontroller som de är ålagda att utföra, t.ex. kontroll av biometriska uppgifter. Även befintliga it-system kan behöva kontrolleras genom tester så att de fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt.

För att genomföra test och validering och nå tillförlitliga och rättssäkra resultat kan en relativt stor mängd känsliga personuppgifter behöva behandlas. Detta innebär ett integritetsintrång. Möjligheten att testa ny teknik bidrar emellertid till att det kan införas träffsäkra, rättssäkra och effektiva system, där risken för olägenheter i form av felbedömningar till den enskildes nackdel minimeras samtidigt som en hög säkerhetsnivå kan upprätthållas. Det intrång i enskildas personliga integritet som kan uppkomma när ett system är i skarp drift blir med andra ord mindre om systemet först kan testas.

Regleringen i utlänningsdatalagen bör enligt regeringen vara enhetlig. Samma höga krav ska gälla för behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet som uppställs vid behandling i skarp drift. Det kommer t.ex. bara att vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt. Enligt regeringen talar detta för att det inte heller bör finnas några begränsningar när det gäller vilka kategorier av känsliga personuppgifter som får behandlas i testverksamhet eller vilka myndigheter som får behandla uppgifterna. Genom kravet på att uppgifterna ska vara absolut nödvändiga tydliggörs att behandlingen av känsliga personuppgifter ska ske med försiktighet och att behovet ska prövas noga i det enskilda fallet.

Sammantaget anför regeringen att behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet bör tillåtas och att utlänningsdatalagen därför bör ändras så att känsliga personuppgifter får behandlas i testverksamhet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 december 2020.

Lagrådet har granskat lagförslaget utan att ha några invändningar.

Följdmotionen

Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2020/21:399 att riksdagen ska avslå propositionen (yrkande 1). Vidare yrkas ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med ett förslag som innefattar en gedigen analys av risker för den personliga integriteten (yrkande 2).

Motionärerna instämmer i regeringens bedömning av behovet av att testa it-system och liknande innan dessa sätts i drift. Däremot menar motionärerna att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till de problem och risker som finns med att tillåta en mer omfattande testverksamhet, vilket har påtalats av flera remissinstanser.

Remissinstanserna har efterlyst en närmare analys av riskerna för enskildas personliga integritet och av alternativa mindre integritetskränkande tillvägagångssätt samt en analys av om det finns ett behov som motiverar att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet helt slopas. Vidare har remissinstanserna påtalat att det råder oklarhet kring vad som utgör behandling av biometriska uppgifter och att det behövs ytterligare vägledning när det gäller bedömningen av vad som utgör en ”absolut nödvändig” behandling.

Sammantaget menar motionärerna, mot bakgrund av den kritik som har framförts av remissinstanserna, att bristerna i förslaget är alltför stora och att regeringen bör återkomma med ett mer genomarbetat förslag.

Gällande ordning

Regeringsformen, Europakonventionen och rättighetsstadgan

Det allmänna ska enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF).

Begränsningar i detta skydd får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var

och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får bara göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till ändamål som är angivna i artikeln. Sverige har tillträtt Europakonventionen, och den gäller sedan 1995 också som lag i Sverige. Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) bekräftas de rättigheter som har sin grund i medlemsstaternas gemensamma författningstraditioner och internationella förpliktelser, Europakonventionen, unionens och Europarådets sociala stadgor samt rättspraxis vid Europeiska unionens domstol och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Artikel 8 i stadgan reglerar skydd av personuppgifter. Enligt artikeln har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få dem rättade. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna följs.

Behandling av känsliga personuppgifter

Dataskyddsförordningen

Grundläggande bestämmelser om krav på behandlingen av personuppgifter finns – i tillämpliga delar – i dataskyddsförordningen¹ och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning och möjliggör därmed avvikande bestämmelser i bl.a. sektors-specifika författningar, s.k. registerförfattningar. Av regelverket följer bl.a. att det för en personuppgiftsbehandling krävs en rättslig grund. Vidare tillerkänns den registrerade rättigheter och den personuppgiftsansvarige skyldigheter när personuppgifterna behandlas.

Dataskyddsförordningen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet omfattar uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. I svensk rätt betecknas sådana personuppgifter som känsliga personuppgifter (se t.ex. 14 § första stycket utlänningsdatalagen).

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, ofta benämnd GDPR).

Förbudet i dataskyddsförordningen mot behandling av känsliga personuppgifter kompletteras av ett antal undantag som gör det möjligt att behandla sådana personuppgifter i vissa fall. Ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträlvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

Utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen är en registerförfattning som kompletterar dataskyddsförordningen (4 a §). Lagen innehåller bestämmelser om Migrationsverkets, Polismyndighetens och utlandsmyndigheternas behandling av personuppgifter i deras verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Syftet med lagen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 §). Lagen gäller bl.a. behandling av personuppgifter i myndigheternas verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (2 § 1 och 2 samt 3 §).

I 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen anges för vilka primära ändamål som myndigheterna får behandla personuppgifter. Personuppgifter får behandlas bl.a. om det behövs för att kontrollera en utlänning i samband med inresa och utresa samt för kontroll under vistelsen i Sverige (11 § 2). Personuppgifter får även behandlas om det behövs för att utföra testverksamhet (11 § 5).

Behandling av känsliga personuppgifter regleras i bl.a. 14 § utlänningsdatalagen. Enligt paragrafen får känsliga personuppgifter behandlas för samtliga primära ändamål i 11 § utom testverksamhet (14 § första stycket 1). Känsliga personuppgifter får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen.

I propositionen Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning bedömde regeringen att den behandling av känsliga personuppgifter som möjliggörs genom utlänningsdatalagen uppfyller de krav som ställs i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen för att få behandla känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:254 s. 30 f.).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att värna den enskildes personliga integritet. Lagförslag bör föregås av en noggrann analys av konsekvenserna för den personliga integriteten, och en avvägning måste göras mellan integritetsskyddsintresset och det intresse som motiverar lagförslaget. En inskränkning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Syftet med regeringens förslag är att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen behandla känsliga personuppgifter för att t.ex. kontrollera att befintliga it-system fungerar på ett effektivt och rättssäkert sätt eller pröva och utveckla ny teknik för att kunna delta i det internationella samarbetet. Testverksamhet som innefattar behandling av känsliga personuppgifter innebär risker för integritetsintrång. Utskottet noterar att regeringens förslag innebär att samma krav ska gälla för behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet som uppställs vid behandling i skarp drift.

Några remissinstanser anser att riskerna för enskildas personliga integritet och behovet av att helt slopa förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet bör analyseras närmare. Regeringen gör dock bedömningen att det är nödvändigt att kunna behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet. Regeringen framhåller att möjligheten att behandla känsliga personuppgifter vid testning av befintliga it-system och vid utvecklingen av ny teknik bidrar till att minska det intrång i enskildas personliga integritet som kan uppkomma när ett system är i skarp drift. Det framhålls vidare att om det är möjligt att nå ett rättssäkert och tillförlitligt resultat genom att använda alternativa och mindre integritetskänsliga tillvägagångssätt, t.ex. med fiktiva eller avidentifierade uppgifter, kan kravet på att uppgifterna ska vara absolut nödvändiga normalt inte anses uppfyllt.

Utskottet konstaterar att regeringen bemöter remissinstansernas synpunkter och redogör utförligt för sina överväganden när det gäller förslagets konsekvenser för den personliga integriteten. Regeringen redogör även för den avvägning som har gjorts mellan integritetsskyddsintresset och intresset av att berörda myndigheter ska kunna skapa och utveckla nya tekniska system och kontrollera befintliga it-system som är nödvändiga för att utföra kontroller som myndigheterna är ålagda att utföra. Regeringen framhåller att de krav som dataskyddsförordningen uppställer på bl.a. öppenhet, uppgiftsminimering, riktighet, proportionalitet och säkerhet givetvis måste uppfyllas även vid testverksamhet.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls och att motion 2020/21:399 av Christina Höj Larsen m.fl. (V) yrkande 1 och 2 avslås.

Stockholm den 22 oktober 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S) och Per Söderlund (SD).

Avvikande mening

Behandling av känsliga personuppgifter i testverksamhet enligt utlänningsdatalagen (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag instämmer i regeringens bedömning av behovet av att testa it-system och liknande innan dessa sätts i drift. Däremot menar jag att regeringen inte i tillräcklig utsträckning har tagit hänsyn till de problem och risker som finns med att tillåta en mer omfattande testverksamhet, vilket har påtalats av flera remissinstanser.

Remissinstanserna har efterlyst en närmare analys av riskerna för enskildas personliga integritet och av alternativa mindre integritetskränkande tillvägagångssätt samt en analys av om det finns ett behov som motiverar att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i testverksamhet helt slopas. Vidare har remissinstanserna påtalat att det råder oklarhet kring vad som utgör behandling av biometriska uppgifter och att det behövs ytterligare vägledning när det gäller bedömningen av vad som utgör en "absolut nödvändig" behandling.

Sammantaget menar jag att bristerna i förslaget är alltför stora och att regeringen bör återkomma med ett mer genomarbetat förslag.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag mot denna bakgrund att socialförsäkringsutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2020/21:399 (V) bifalls.