



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska fakultetsnämnden

Box 256
SE-751 05 Uppsala

REMISSYTTRANDE

1 (4)

2015-10-08

JURFAK 2015/60

Justitiedepartementet

Remissvar Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73)
(Ju2015/05766/L7)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att avge yttrande i rubricerat ärende.

Inledande ord

Juridiska fakultetsnämnden välkomnar att ett mer samlat grepp tas i frågan om myndigheternas hantering av personuppgifter, då området tidigare präglats av en splittrad och ad hoc-betonad reglering. Den föreslagna lagen är avgränsad till ett mindre antal myndigheter, inom ett avgränsat område av myndigheternas verksamhet. Härigenom kan säkerställas att de för den enskilde mycket känsliga uppgifterna kan hanteras på ett mer rättssäkert sätt. Då förslaget tar sikte på personuppgiftsbehandling för såväl utlänning som svensk medborgare anser fakultetsnämnden att namnet på lagen lämpligen också skulle kunna inkludera ordet ”medborgare”.

Förslaget innehåller flera exempel på reformer som ger en bättre rättslig grund för hantering av personuppgifter, såsom t.ex. införandet av en specifik sekretessbrytande grund för samarbetet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten (se SOU 2015:73, s. 286). I dagsläget används generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen, vilket inte kan anses tillfredställande.

Det kan dock konstateras att det även med den föreslagna lagstiftningen kommer att finnas olika regelverk som är tillämpliga på närliggande områden. Den föreslagna lagen är inte tillämplig på Schengens informationssystem, på de områden som täcks av EU-databaserna VIS, viseringskodexen eller Eurodac. Inte heller polisdatalagen omfattas av lagens tillämpningsområde. Därutöver behöver lagstiftningen passas ihop med den föreslagna myndighetsdatalagen (SOU 2015:39). Hur det ska gå till framgår inte tydligt av utredningen. Informationshanteringsutredningen understryker också i sitt betänkande att registerområdet är ett ”rörligt” rättsområde som präglas av ständiga förändringar (SOU 2015:39, s. 105 f.). Det gäller såväl hur man skall hantera förändringar i myndigheternas verksamhet, internationaliseringen av rätten samt att nya behov uppstår i samhället (jämför SOU 2014:45).



Till sist kan konstateras att EU:s pågående lagstiftningsarbete med uppgiftsskyddsförordningen kan innebära betydelsefulla förändringar framöver, särskilt i fråga om registerfrågor och personuppgiftsbehandling som sker i det allmännas intresse. Även om denna situation kan anses vara oundviklig, är det dock viktigt att framhålla att rättsområdet även fortsättningsvis kommer att präglas av viss fragmentisering och fortsatt behov av översyn.

Avvägningen mellan den enskildes rättigheter och det allmännas intressen
Det är således av särskild vikt att beakta det mångfacetterade konstitutionella skydd för personlig integritet som finns inom Europarådet, EU och i regeringsformen och där möjligheten att begränsa rättigheterna anges i särskild ordning i varje rättsordning. Förslaget är delvis ett resultat av att nu gällande förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen inte motsvarar det skydd för den personliga integriteten som uppställs i 2 kap. 6 § regeringsformen (se dir. 2014:76).

Begränsningar av rättigheter i 2 kap. regeringsformen får göras i enlighet med de regler som uppställs i kapitlet. För "utlänning" gäller dessutom att undantag får göras i vissa fall för vissa rättigheter i enlighet med 2 kap. 25 § regeringsformen. Fakultetsnämnden välkomnar därvidlag att förslaget lämnats i form av en lag och inte i förordningsform.

Det är inte ett krav i grundlagens mening eller i ljuset av 2 kap. 6 § 2 st. regeringsformen att all personuppgiftsbehandling ska regleras genom lag. Utredningen föreslår att lagen utformas som en ramlag (SOU 2015:73 s. 187), där den grundläggande regleringen av personuppgiftsskyddet (skyddet mot övervakning, registrering, tillgång till uppgifterna, mm.) anges i lagen. De mer detaljinriktade reglerna som kan komma att behöva ändras flera gånger kan därmed slås fast i annan författning, ja rentav i myndigheters föreskrifter. Samtidigt utökas lagens tillämpningsområde i förhållande till vad som gäller idag. Konsekvensen av det blir att sådan reglering av personuppgiftsskyddet som i dag skett genom lag enligt förslaget omfattas av en ramlagskonstruktion. I sig innebär det att förverkligandet av personuppgiftsskyddet normhierarkiskt flyttas från riksdagen till myndigheter, vilket skulle kunna ses som en urholkning av skyddet. Fakultetsnämnden anser i linje med detta att en fortsatt analys bör göras i fråga om hantering av uppgifter som flera personer har tillgång till och hur mer restriktiva regler i syfte att stärka personuppgiftsskyddet skulle kunna ta sig uttryck (jämför s. 198). Dessutom innebär förslaget en förändring då det anges att ändamålen med personuppgiftsbehandlingen i Migrationsverkets verksamhetsregister och inte kategorierna av personuppgifterna skall vara avgörande för personuppgiftsbehandlingen. Det riskerar att inkludera nya former av personuppgifter än vad som är fallet i dag.



I stort framstår dock lagförslaget som väl avvägt vad gäller intresset av effektiv och korrekt ärendehandläggning å ena sidan och skyddet av den enskildes integritet å den andra. Särskilt kan följande omständigheter framhållas. De tillåtna primära ändamålen är väl definierade och avgränsade, och den något vidare form för tillåtna sekundära ändamål, som inte är oförenliga med det primära ändamålet, får anses acceptabel. Den striktare regleringen av användning av sökbegrepp för känsliga personuppgifter är väl motiverad. Vidare är det lovvärt att särskilt integritetskänsliga hantering, i form av foto och fingeravtryck, har särreglerats med krav på omedelbar gallring och särskilt strikta skadeståndsregler.

Om direktåtkomst av uppgifter

Vad gäller förslaget om att utöka möjligheten för myndigheter att få direktåtkomst till varandras uppgifter finns anledning att vara restriktiv, vilket utredningen också påpekar. Starka skäl talar visserligen för att tillåta direktåtkomst, inte minst den effektivitetsvinst som kan göras till gagn för både den enskilde och myndigheterna. Vad gäller Migrationsverkets möjlighet till direktåtkomst från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten vid kontroller av arbets- och uppehållstillstånd kan konstateras att en förutsättning för att kunna upprätthålla en öppen arbetsmarknad är att det finns effektiva möjligheter till kontroll.

Fakultetsnämnden är således inte av åsikten att direktåtkomst av uppgifter borde undvikas helt. Däremot kan det finnas anledning att undersöka möjligheten att vidta åtgärder för att minska de oönskade effekter som direktåtkomst kan medföra, exempelvis att felaktigt registrerade uppgifter riskerar att få en stor spridning när ingen kontroll av uppgiften görs innan den delas. Utredningen för fram att rätten till rättelse av felaktigt registrerade uppgifter följer av 28 § PUL, till vilket den föreslagna lagen är tänkt att hänvisa till. Det kan dock finnas anledning att förstärka denna rätt. Ett annat sätt kunde vara att förstärka myndighetens skyldighet att kommunicera uppgifter till den enskilde, så att denne kan tydligt uppmärksammas på att myndigheten avser att lägga uppgifter som inhämtas genom direktåtkomst från en annan myndighet till grund för sitt beslut. Detta gäller särskilt när uppgifter som inhämtas på detta sätt läggs till grund för beslut om sanktioner, indraget tillstånd, eller liknande, vilket kan bli aktuellt vid Migrationsverkets kontroll av arbets- och uppehållstillstånd. Det kan i sammanhanget påpekas att det är viktigt att ta ett helhetsgrepp om vilka konsekvenser Migrationsverkets kontroll får, vilka sanktioner som riktas till en oseriös arbetsgivare och vilka som riktas mot arbetstagaren själv. Effektivare kontrollmöjligheter bör inte enbart innebära effektivare sanktioner mot enskilda arbetstagare.

Förutsättningar för ansvarsutkrävande

Det finns slutligen en del av förslaget till ny utlänningslag där fakultetsnämnden vill framföra kritiska synpunkter. Av utredningens förslag följer att



Migrationsverket anses vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs av utlandsmyndigheterna, se avsnitt 7.8.2. Enligt fakultetsnämndens uppfattning är en sådan ordning inte förenligt med PUL eller bakomliggande dataskyddsdirektivet (95/46/EG). Enligt definitionen av begreppet i 3 § PUL är personuppgiftsansvarige den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Det är den personuppgiftsansvarige som är ansvarig för att behandlingen i det enskilda fallet utförs på ett sådant sätt som är förenligt med de grundläggande dataskyddsprinciperna. Enligt artikel 29 Working Party Group bestäms vem som är personuppgiftsansvarig utifrån de faktiska omständigheterna vid behandlingen av personuppgifter, där den ansvarige är den som väljer att behandla personuppgifter för sina egna syften.¹ Begreppet är ett EU-rättsligt begrepp som ska tolkas autonomt, dvs. den svenska lagstiftaren har inte möjlighet att införa en annan version av begreppet.

Av utredningens beskrivning av hur arbetet går till på utlandsmyndigheterna kan inte utläsas att det är Migrationsverket som skulle vara den som fattar beslut om hur behandlingen utförs på utlandsmyndigheterna. Tvärtom synes behandlingen utföras som ett led i utlandsmyndigheternas arbetsuppgifter. För det fall att Migrationsverket skulle ha en sådan roll i förhållande till utlandsmyndigheterna, vore det mer lämpligt att verket och utlandsmyndigheterna tecknade ett personuppgiftsbiträdesavtal, såsom förutses ske mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vad gäller fingeravtrycksregistret (SOU 2015:73, s. 278–279). Även här finns dock en betydande frågetecken kring den rättsliga konstruktionen. Av utredningen framgår att det är osäkert vilken rättslig betydelse ett sådant avtal skulle ha. Några ytterligare åtgärder för att undanröja denna osäkerhet föreslås inte.

Möjligheten att hålla den personuppgiftsansvarige ansvarig för den eventuellt felaktiga behandlingen är en central princip inom EU:s dataskyddslagstiftning. Den personuppgiftshantering som täcks in i den föreslagna lagstiftningen rör starkt integritetskänsliga frågor i ärenden som kan ha mycket stor betydelse för de enskilda som berörs. Även om fakultetsnämnden tillstyrker utredningens förslag i stort, är det av stor vikt att reglerna för asvarsutkrävande är tydliga och rättsäkra. Det är därför problematiskt att det råder så stor osäkerhet rörande de föreslagna reglerna på detta område.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Jane Reichel och docent Anna-Sara Lind. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg

¹ Article 29 Working Party Group, Opinion 1/2010 on the concept of “controller” and “processor”, antagen 16 februari 2010, s. 8.