

Dnr Ju2024/02572  
Justitiedepartementet

# YTTRANDE ÖVER VISSA ÅTGÄRDER FÖR STÄRKT ÅTERVÄNDANDEVERKSAMHET OCH UTLÄNNINGSKONTROLL (SOU 2024:80)

## SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders inställning till förslagen är följande:

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa en uppgiftsskyldighet i dess helhet.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om ett nytt grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att den tid som en utlänning enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen är skyldig att stanna kvar för utredning ska beräknas från det att utlänningen ankom till myndigheten.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det i utlänningslagen och LSU ska införas en möjlighet att omhänderta och undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om nya och utökade möjligheter till upptagning, behandling och lagring av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden.

För det fall att förslaget vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att undanta hälso- och sjukvården, skola samt socialtjänst från uppgiftsskyldigheten.
- Civil Rights Defenders tillstyrker att uppgiftsskyldigheten inte ska förenas med några särskilda sanktioner.
- Civil Rights Defenders anser att uppgiftsskyldighet inte ska omfatta sidoinformation.
- Civil Rights Defenders anser att det är centralt att lagstiftningens exempel på uppgifter som ska lämnas ut till verkställande myndigheter ska vara uttömmande och begränsade, utifrån proportionalitets- och nödvändighetsbedömningar.

## ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten riskerar att leda till en ökad misstro mot svenska myndigheter och samhället i stort. Detsamma gäller även förslagen om utökade befogenheter i fråga om inre utlänningskontroll, omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och behandling av biometriska uppgifter. Förslagen innebär sammantaget en risk för

urholkandet av den grundläggande demokratiska principen om alla människors tillgång till lika rättigheter och möjligheter.

De stora migrationspolitiska förändringarna i Sverige under det senaste decenniet, inte minst med införandet av tillfälliga uppehållstillstånd som regel, har bidragit till ett system där det är svårt att överblicka hur och när människor lever med eller utan uppehållstillstånd eller annan rätt att vistas här. Det finns en risk att utredningens förslag istället leder till att även de som har rätt att vistas i Sverige, avstår från myndighetskontakt. Detta innebär en risk för att det så kallade skuggsamhället växer.

Därutöver pågår flera parallella lagstiftningsprocesser, exempelvis prop. 2024/25:65 om ett utökad uppgiftslämnande till brottsbekämpande myndigheter samt SOU 2024:63 om sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Det saknas en sammantagen bedömning av hur dessa förslag påverkas enskildas fri- och rättigheter. Den ökade komplexiteten medför därför svårigheter i tillämpning samt tolkning av regelverken, vilket negativt påverkar rättssäkerheten.

Utredningens förslag innehåller därtill flera aspekter som öppnar för en godtycklighet i tillämpning, bland annat gällande när en uppgiftsskyldighet ska gälla samt vilka uppgifter en sådan skyldighet ska omfatta. Civil Rights Defenders bedömer att denna risk blir desto mer påtaglig när den ska inkorporeras av tjänstemän i verksamheter som i övrigt inte bedriver ett migrationsrättsligt arbete.

Lagstiftning som riskerar att inskränka människors fri- och rättigheter måste uppfylla höga krav på nödvändighet, effektivitet och proportionalitet. Underlaget som presenteras av utredningen kan inte anses uppfylla dessa krav. Det förblir bland annat oklart hur och i vilken omfattning uppgifter kan komma att behöva lämnas ut, och varför redan existerande uppgiftsskyldigheter inte är adekvata sett till utredningens syfte.

Civil Rights Defenders utvecklar nedan våra resonemang kring relevanta delar av utredningen.

## 4 UTÖKAT INFORMATIONsutbyte

### Allmänna synpunkter

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa en uppgiftsskyldighet i dess helhet.

För det fall att förslaget vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att undanta hälso- och sjukvården, skola samt socialtjänst från uppgiftsskyldigheten.
- Civil Rights Defenders tillstyrker att uppgiftsskyldigheten inte ska förenas med några särskilda sanktioner.
- Civil Rights Defenders anser att uppgiftsskyldighet inte ska omfatta sidoinformation.
- Civil Rights Defenders anser att det är centralt att lagstiftningens exempel på uppgifter som ska lämnas ut till verkställande myndigheter ska vara uttömmande och begränsade, utifrån proportionalitets- och nödvändighetsbedömningar.

FN:s barnrättskommitté och FN:s kommitté för ekonomiska, kulturella och sociala rättigheter har uppmanat flera länder att upprätta så kallade "brandväggar" mellan offentliga aktörer och migrationsmyndigheter.<sup>1</sup> Brandväggar är en juridisk konstruktion som förbjuder visst informationsutbyte mellan migrationsmyndigheter och de som tillhandahåller välfärdstjänster. Det krävs för att säkerställa att individer, oavsett rättslig status, får tillgång till grundläggande rättigheter såsom utbildning, vård och bostad. En uppgiftsskyldighet är motsatsen till en brandvägg, och kommer istället att medföra en ökad risk för oproportionerliga inskränkningar i de mänskliga rättigheter som Sverige är folkrättsligt förpliktigade att följa.

Utredningen har i denna del inte heller beaktat konsekvenserna av en uppgiftsskyldighet i relation till brottsofferperspektiv. Redan idag finns det ett stort mörkertal eftersom många som lever i papperslöshet oftast inte vågar anmäla brott, av rädsla för att bli utvisade.<sup>2</sup> Sett till vad utredningen själv har påpekat kring den heterogena grupp av människor som olovligt vistas i Sverige, ser Civil Rights Defenders att utredningens förslag kommer att spä på denna utveckling. Ett tydligt exempel rör utredningens resonemang kring att Arbetsförmedlingen ska omfattas av uppgiftsskyldighet, där det inte nämns hur arbetstagare ska skyddas i enlighet med vad som stadgas av internationella regelverk.<sup>3</sup>

Civil Rights Defenders är positiva till att utredningen föreslår undantag från uppgiftsskyldigheten för skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Civil Rights Defenders anser dock att utredningen inte har fäst tillräckligt mycket vikt vid hur sådana undantag ska kunna upprätthållas i praktiken. Ett exempel rör förlösningstvång och Skatteverket, där en födelseanmälan görs varje gång ett barn föds. En födelseanmälan innebär att personuppgifter om den födande, eventuell medförälder och den nyfödda skickas från hälso- och sjukvården till Skatteverket. Detta är ett exempel på en situation där undantagna verksamheter indirekt kommer att påverkas av uppgiftsskyldigheten.

### **Uppgiftsskyldighet i relation till dataskydd**

Förslaget riskerar vidare att stå i strid med EU:s rättighetsstadga art. 8 samt dess uttolkning genom EU:s dataskyddsförordning (GDPR). Syftet med GDPR är att skydda personers grundläggande fri- och rättigheter vid behandling av personuppgifter. När en personuppgift samlats in i ett syfte att exempelvis registrera ett barns födsel, och sedan delas i syfte att verkställa ett utvisningsbeslut, kräver GDPR att den nationella lagstiftning som möjliggör informationsdelningen är nödvändig och proportionerlig i ett demokratiskt samhälle.

Enligt dataskyddsförordningen gäller följande grundläggande principer vid behandling av personuppgifter:

- Laglighet, korrekthet och öppenhet (artikel 5.1 a)
- Ändamålsbegränsning (artikel 5.1 b)
- Uppgiftsminimering (artikel 5.1 c)

---

<sup>1</sup> United Nations Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the United Nations Committee on the Rights of the Child, Joint General Comment No. 4 (2017) and No. 23 (2017) (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23). Tillgänglig: [Joint General Comment - No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC \(2017\) - on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return | OHCHR](#); United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations on the sixth period report of Germany, p. 27 (E/C.12/DEU/CO/6). Tillgänglig: [E/C.12/DEU/CO/6: Concluding observations on the sixth periodic report of Germany | OHCHR](#).

<sup>2</sup> Jfr [roster-fran-skuggsamhallet-150417.pdf](#).

<sup>3</sup> Jfr Internationella arbetsorganisationens konvention nr 81 samt International Labor Conference, 95<sup>th</sup> Session, 2006. Report III, Part 1B, s. 24.

- Riktighet (artikel 5.1 d)
- Lagringsminimering (artikel 5.1 e)
- Integritet och konfidentialitet (artikel 5.1 f)

### *Konsekvensbedömning*

En konsekvensbedömning är obligatorisk om en typ av behandling sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers fri- och rättigheter. Konsekvensbedömningen ska som huvudregel genomföras innan behandlingen av personuppgifter påbörjas. Skäl 91 till förordningen stadgar vidare att en konsekvensbedömning är särskilt tillämpligt när behandling innebär hög risk för registrerades rättigheter och friheter, och ”framför allt när denna behandling gör det svårare för de registrerade att utöva sina rättigheter”.<sup>4</sup> Risker för enskildas integritet och andra fri- och rättigheter bör därmed bedömas kontinuerligt vid personuppgiftsbehandlings, och särskilt när den risk som behandlingen medför förändras.

Personuppgiftsansvariga kan behöva ta hänsyn till risker för andra typer av negativa effekter för enskilda. Detta omfattar både personer som berörs av behandlingen i fråga (exempelvis att de utsätts för diskriminering, identitetsstöld, ekonomisk förlust eller skadat anseende) och för samhället i stort (exempelvis förlust av socialt förtroende).<sup>5</sup> Denna bedömning kräver ett beaktande av både interna och externa faktorer. En förutsättning för att kunna identifiera risker är att det är klarlagt vilka typer av personuppgifter som ska behandlas, för vilka ändamål och på vilket sätt. Konsekvensbedömningen försvåras avsevärt genom utredningens förslag om att även omfatta sidoinformation.

Syftet är att bedöma sannolikheten för att en oönskad händelse ska inträffa och händelsens allvarlighetsgrad, utifrån en objektiv bedömning av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål.<sup>6</sup> Bedömningen ska vara objektiv, vilket innebär att risken för enskildas fri- och rättigheter inte kan tonas ned med hänvisning till sådant som att verksamheten exempelvis vill uppnå sina ekonomiska mål.<sup>7</sup>

I författningsarbeten görs dock sällan en så heltäckande konsekvensbedömning som krävs enligt dataskyddsförordningen, vilket innebär att den personuppgiftsansvarige ofta måste komplettera med en egen konsekvensbedömning av de praktiska, tekniska och organisatoriska förutsättningarna för behandlingen.<sup>8</sup> Med tanke på att personuppgifter kommer att behandlas för andra ändamål än vad de ursprungligen insamlades för, och med hänsyn till de ingripande konsekvenser som kan uppstå av informationsutbytet, anser Civil Rights Defenders att utredningens konsekvensbedömning inte är adekvat sett till GDPR:s krav. Civil Rights Defenders menar att det bör tydliggöras när och hur sådana konsekvensbedömningar ska göras av de utpekade myndigheterna.

Konsekvensbedömningen ska innehålla en beskrivning av hur den planerade behandlingen lever upp till dataskyddsförordningens grundläggande principer. Att de grundläggande dataskyddsprinciperna följs är en central del i att säkerställa att behandlingen är nödvändig och proportionerlig.

---

<sup>4</sup> Skäl 91, [Dataskyddsförordningens beaktandesatser \(skäl\)](#) | IMY.

<sup>5</sup> Skäl 75 till dataskyddsförordningen, jfr. Artikel 29-arbetsgruppens Yttrande om en riskbaserad metod inom den rättsliga ramen för uppgiftsskydd (WP 2018), p. 11.

<sup>6</sup> Skäl 76 och 90 till dataskyddsförordningen.

<sup>7</sup> IMY, [Vägledning vid konsekvensbedömning – En praktisk guide](#), februari 2025, s. 39.

<sup>8</sup> Ibid, s. 15 samt se t.ex. IMY:s remissvar den 14 september 2023 i IMY-2023-8865; prop. 2012/22:177, Sammanhållen vård och omsorgsdokumentation, s. 54; SOU 2024:23, Delad hälsodata – dubbel nytta, s. 320 f.

### *Ändamålsbegränsning*

Ändamålet, eller syftet, med att behandla uppgifter måste fastställas innan behandlingen inledas. GDPR:s utgångspunkt medger i princip inte någon ytterligare behandling av uppgifter på ett sätt som är oförenligt med det ursprungliga syftet. Principen om ändamålsbegränsningen innebär i stort att all behandling av personuppgifter ska göras för ett särskilt, väldefinierat ändamål, och att senare ändamål ska vara specificerade och förenliga med det första. En detaljerad beskrivning är viktig för att senare kunna bedöma om behandlingen uppfyller dataskyddsförordningens krav på nödvändighet och proportionalitet.

Principen om ändamålsbegränsning är en av de grundläggande principerna i europeisk dataskyddslagstiftning. Den har ett starkt samband med öppenhet, förutsägbarhet och användarkontroll: om behandlingens ändamål är tillräckligt specifikt och tydligt, så vet enskilda personer vad de kan förvänta sig och öppenheten och den rättsliga säkerheten förbättras. Samtidigt är det viktigt att tydligt avgränsa ändamålet så att de registrerade ändamålsenligt kan utöva sina rättigheter, t.ex. rätten att invända mot behandling.<sup>9</sup>

Principen kräver att all behandling av personuppgifter ska göras för ett särskilt, väldefinierat ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (art. 5.1b GDPR). Att behandla personuppgifter för obestämda och/eller oavgränsade ändamål olagligt. Att behandla personuppgifter utan ett visst ändamål, bara grundat på uppfattningen att de kan vara användbara någon gång i framtiden, är inte heller lagligt. Om behandling av personuppgifter är berättigad eller inte beror på ändamålet för behandlingen, som måste vara uttryckligt, specificerat och berättigat.

Varje nytt ändamål för behandling av uppgifter som inte är förenligt med det ursprungliga måste ha sin egen särskilda rättsliga grund, och kan inte bygga på att uppgifterna från början inhämtades eller behandlades för ett annat, berättigat ändamål. Berättigad behandling är i sin tur begränsad till sitt ursprungliga angivna ändamål, och varje nytt ändamål för behandling kräver en ny separat rättslig grund. Att t.ex. lämna ut personuppgifter till tredje part för ett nytt ändamål måste övervägas noga, då det sannolikt krävs en ytterligare rättslig grund för sådan utlämning, skild från grunden att samla in uppgifterna.<sup>10</sup>

Utredningen har i denna del refererat till artikel 6.1c samt 6.1e i GDPR som legitima grunder för vidare personuppgiftsbehandling. Dessa grunder innebär även krav på att uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima ändamål som eftersträvas. Civil Rights Defenders anser att utredningens proportionalitetsbedömning är inadekvat. I den mån mindre ingripande åtgärder har adresserats, så som de redan existerande uppgiftsskyldigheterna samt avvägning mellan uppgiftsskyldighet på eget initiativ eller på begäran, har underlaget varit bristfälligt. I proportionalitetsbedömningen ska inte bara integritetsfrågor beaktas, utan även andra fri- och rättigheter samt samhällsintressen. Utredningen har i denna del bara redogjort för avvägningar kring intrång i den personliga integriteten som följer av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

### *Avgränsning av personuppgifter*

Enligt GDPR är det centralt att identifiera och beskriva de typer av personuppgifter som kommer att behandlas. Utredningen föreslår att den utlämnande myndigheten ska lämna

<sup>9</sup> Artikel 29-gruppen (2013), Yttrande 3/2013 om ändamålsbegränsning, WP 203, 2 april 2013.

<sup>10</sup> Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet, Handbok om den europeiska lagstiftningen om skydd av personuppgifter – 2018 års upplaga.

följande uppgifter om en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige, förutsatt att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften:

- Namn, födelseid och medborgarskap,
- Personnummer, samordningsnummer, Migrationsverkets dossiernummer eller motsvarande nummer,
- Bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,
- Telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift,
- Uppgift om det finns utländska handlingar och
- De omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige.

Utredningen utvecklar sedan uppgifter om var utlänningen kan lokaliseras och menar att utgångspunkten är att en bostadsadress eller annan jämförbar uppgift om var utlänningen bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas, ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppräkningen avser platser där den enskilde vistas med viss varaktighet eller regelbundenhet. Det kan handla om en bostad som är utlänningens egen eller som tillhör någon annan men där utlänningen vistas, till exempel en partner eller en vän. Även uppgift om att utlänningen regelbundet vistas på ett särskilt härbärke eller motsvarande omfattas av uppgiftsskyldigheten. Avsikten, menar utredningen, är inte är att uppgifter om platser där den enskilde befinner sig högst tillfälligt ska lämnas ut, till exempel en uppgift om ett inbokat besök hos en viss myndighet eller annan verksamhet.

Utredningens resonemang innebär att även tredje parts personuppgifter kan komma att behandlas, och aktualiserar därmed frågan för rättighetsinskränkningar, däribland dataskydd, för sådana personer. Detta har inte berörts av utredningen.

### *Behandlingens omfattning*

IMY understryker vikten av att göra en uppskattning av hur omfattande behandlingen väntas bli i fråga om antalet berörda individer och mängden personuppgifter.<sup>11</sup> Även antalet olika kategorier av personuppgifter är relevant. Behandlingens omfattning har generellt sett stor betydelse vid bedömningen av och hanteringen av risker som senare ska genomföras.

Civil Rights Defenders anser att utredningens bedömning av behandlingens omfattning är inadekvat, sett till de krav som ställs enligt GDPR. Likt vad utredningen själva konstaterar, saknas det tillförlitliga uppgifter om hur många som befinner sig i Sverige utan att ha tillstånd att vistas här.<sup>12</sup> Omfattningen av en uppgiftsskyldighet, särskilt i ljuset av "sidoinformation", framstår som väldigt otydligt – vilket även har påpekats av berörda myndigheter.<sup>13</sup> Därutöver riskerar personkretsen att vara väldigt vid, eftersom uppgifter om tredje part kan komma att omfattas av uppgiftsskyldigheten.

### *Öppenhet*

Kravet på öppenhet innebär att det ska vara klart och tydligt för de registrerade att och hur deras personuppgifter behandlas. De registrerade ska ha möjlighet att få veta varför deras

<sup>11</sup> IMY, *Vägledning vid konsekvensbedömning – En praktisk guide*, februari 2025, s. 22.

<sup>12</sup> *Den andra utanförskapet, En kunskapsöversikt om skuggsamhället i Sverige*. Delmi Kunskapsöversikt 2024:2.

<sup>13</sup> Jfr Pensionsmyndighetens remissyttrande – "Eftersom det i nuläget inte är tydligt hur och i vilken uppgifter kommer behöva lämnas ut kan konsekvenserna inte bedömas fullt ut.", [pensionsmyndigheten.pdf](#).

personuppgifter behandlas, hur de samlas in och hur uppgifterna används. De registrerade ska också bli informerade om sina rättigheter (exempelvis hur de kan få felaktiga uppgifter rättade och hur de kan få personuppgifter raderade). Informationen om personuppgiftsbehandlingen ska vara lätt att hitta och den ska vara formulerad på ett sätt som är enkelt och begripligt för de registrerade. Det är särskilt viktigt att använda ett klart och tydligt språk när de registrerade är barn.<sup>14</sup> Detta har **inte** adresserats av utredningen.

### *Principen om uppgiftsminimering*

Principen innebär att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen som de behandlas för. Utredningen har **inte** beskrivit hur det ska säkerställas att enbart personuppgifter som behövs för ändamålet kommer att behandlas. Denna risk är särskilt stor i relation till tidigare nämnd sidoinformation. Utredningen adresserar inte heller ur detta perspektiv hur sådan sidoinformation förhåller sig till GDPR.

Inom principen för uppgiftsminimering måste personuppgiftsansvarige överväga om det finns alternativa sätt att utföra behandlingen som är lika effektiva för att uppnå syftet, men som i mindre utsträckning gör intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter (exempelvis genom att de medför en begränsad uppgiftsinsamling eller kräver mindre detaljerade uppgifter). Om ändamålet kan uppnås utan att vissa uppgifter behandlas, är behandlingen av just dessa personuppgifter inte nödvändig och ska inte utföras.

Det skulle kunna uppstå situationer där utlämnande myndigheter har inhämtat personuppgifter, men begränsat dessa enligt principen uppgiftsminimering – bl.a. genom pseudonymisering. Utredningen har inte adekvat beaktat hur detta förhåller sig till uppgiftsskyldigheten, och inte heller vid vilka tillfällen en proportionalitets- och nödvändighetsbedömning ska göras.

### *Principen om riktighet*

Personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och (om nödvändigt) uppdaterade. Utredningen nämner vid ett flertal tillfällen att de myndigheter som nu ska omfattas av uppgiftsskyldigheten sällan har god kännedom om det migrationsrättsliga regelverket. Dessutom innebär det migrationspolitiska regelverket att många människor lever med tillfälliga uppehållstillstånd eller har annan rätt att vistas här (t.ex. när en person vars uppehållstillstånd har löpt ut men har rätt att vistas här under prövningen av en förlängningsansökan, när en person med utvisningsbeslut har ansökt om ny prövning eller när en persons utvisningsbeslut har inhiberats), och där olovlig vistelse därmed inte är statiskt. Därutöver kombineras det med ett lågt beviskrav – det räcker att det finns *anledning att anta* att personen ifråga saknar rätt att vistas lagligt i Sverige. Det finns därmed anledning att ifrågasätta huruvida principen om riktighet kan uppfyllas sett till utredningens förslag, och sett till att utredningen inte nämner huruvida den registrerade själv kan påverka uppgifternas korrekthet.

Därutöver innebär principen om riktighet att det även ska säkerställas att de insamlade uppgifterna gäller rätt person. Särskilt stor risk för felaktig behandling av personuppgifter är när utredningen nämner sidoinformation som kan inhämtas inom ramen för exempelvis inspektioner arbetsplats eller dylikt.

---

<sup>14</sup> IMY, Vägledning vid konsekvensbedömning – En praktisk guide, februari 2025, s. 28.

### *Registrerades rättigheter*

GDPR stadgar ett antal rättigheter för individer vars personuppgifter behandlas. Den personuppgiftsansvarige behöver säkerställa att dessa rättigheter kommer att kunna tillgodoses vid behandlingen. Den registrerade har (med vissa undantag) rätt till:

- Klar och tydlig information (artiklarna 12–14)
- Tillgång (artikel 15)
- Rättelse (artikel 16)
- Radering (artikel 17)
- Begränsning av behandling (artikel 18)
- Dataportabilitet (artikel 20)
- Att inte bli föremål för automatiskt beslutsfattande (artikel 22)

Civil Rights Defenders anser det vara anmärkningsvärt att utredningen inte har adresserat dessa, ur skyddsperspektiv, centrala rättigheter.

### *Registrerades rätt till information*

Både artikel 13 och 14 GDPR innehåller en bestämmelse om att en personuppgiftsansvarig måste informera den registrerade om den avser att behandla personuppgifterna för andra ändamål än för vilket uppgifterna samlades in. I sådana fall ska den personuppgiftsansvarige "före denna ytterligare behandling ge den registrerade information om detta andra syfte samt ytterligare relevant information enligt punkt 2". Genom dessa bestämmelser verkställs framför allt principen i artikel 5.1 b om att personuppgifter ska samlas in "för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är *oförenligt* med dessa ändamål".

Om personuppgifter behandlas för ändamål som är *förenliga* med de ursprungliga ändamålen är artiklarna 13.3 och 14.4 tillämpliga. Kraven i dessa artiklar om ytterligare behandling stöder ståndpunkten i dataskyddsförordningen om att en registrerad rimligen kan förvänta sig vid tidpunkten för inhämtandet av personuppgifter och i samband med detta att en uppgiftsbehandling för detta kan komma att ske. Med andra ord bör en registrerad inte bli överraskad för det ändamål för vilket personuppgifterna behandlas.<sup>15</sup>

Utredningen har inte adresserat hur individer ska få tillgång till information kring vidarebehandling av personuppgifter från utlämnande myndigheter till verkställande myndigheter.

### *Registrerades rätt till radering*

Den s.k. Artikel 29-gruppen inrättades enligt artikel 29 i direktiv 95/46/EG. Den är företrädare till nuvarande EDPB (European Data Protection Board) och var ett oberoende rådgivande EU-organ i frågor rörande dataskydd och integritet. Artikel 29-arbetsgruppen rekommenderar att de personuppgiftsansvariga, för att säkerställa öppenhet, rättvisa och ansvar, bör överväga att förklara hur vidarebehandling av personuppgifter är förenlig med det ursprungliga ändamålet. Skälet till detta är att de registrerade ska få möjlighet att bedöma förenligheten av den ytterligare behandlingen och de skyddsåtgärder som vidtas samt besluta huruvida de ska utöva sina rättigheter, till exempel rätten till begränsning av behandlingen eller rätten att invända mot behandling. I fall där de personuppgiftsansvariga väljer att inte ta med sådan

<sup>15</sup> Artikel 29-arbetsgruppen Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679, para. 45.



information i sina integritetspolicyer/integritetsmeddelanden, rekommenderar artikel 29-arbetsgruppen att de klargör för de registrerade att de kan erhålla informationen på begäran.<sup>16</sup>

Frågan om tidpunkt är kopplad till den registrerades utövande av sina rättigheter. Såsom betonas ovan är tillhandahållande av information i god tid en viktig del i öppenhetskraven enligt artiklarna 13 och 14 och har nära anknytning till begreppet rättvis behandling. Information som rör ytterligare behandling måste ges "före denna ytterligare behandling". Artikel 29-arbetsgruppen anser att en rimlig tid bör gå mellan underrättelsen och behandlingens början i stället för att behandlingen inleds direkt efter att den registrerade underrättats. På så sätt kan de registrerade utnyttja de praktiska fördelarna med öppenhetsprincipen, genom att de får en verklig möjlighet att överväga (och eventuellt utöva sina rättigheter med avseende på) den ytterligare behandlingen. Vad som är en rimlig tid kommer att bero på omständigheterna i det särskilda fallet. Rättvisprincipen innebär att ju mer inkräktande (eller mindre väntad) den ytterligare behandlingen är, ju längre bör perioden vara. På samma sätt innebär ansvarsprincipen att de personuppgiftsansvariga bör kunna visa på vilket sätt deras val av tidpunkt för tillhandahållandet av denna information är motiverad sett till omständigheterna och på vilket sätt tidpunkten på det hela taget är rättvis för de registrerade.<sup>17</sup>

Utredningen har inte beaktat dessa aspekter.

#### *Registrerades rätt att invända*

Den registrerade har vidare rätt att invända mot den personuppgiftsansvarigas behandling av hens personuppgifter. Rätten att invända gäller när personuppgifter behandlas för att utföra en uppgift av allmänt intresse, som ett led i myndighetsutövning eller efter en intresseavvägning.

Om den registrerade invänder mot behandlingen i sådana fall får den personuppgiftsansvariga endast fortsätta att behandla uppgifterna om det går att visa att det finns avgörande berättigade skäl till att uppgifterna måste behandlas som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om behandlingen sker för att fastställa, utöva eller försvara rättsliga anspråk.

Den bedömning som utredningen har gjort kring behov av vidarebehandling är ytlig och generell, och föreslår inte heller hur rätten att invända ska kunna aktualiseras av berörda personer.

#### **Uppgiftsskyldighet i relation till rättssäkerhet**

Civil Rights Defenders anser vidare att utredningens förslag om uppgiftsskyldighet kan ifrågasättas ur rättssäkerhetsperspektiv. Utredningen föreslår att en uppgiftsskyldighet ska träda i kraft när det finns *anledning att anta* att personen vistas olovligt i Sverige, dock utan krav på att samtliga omständigheter kring vistelserätten måste vara klarlagda. Utredningen uttrycker vidare att det är varken lämpligt eller möjligt att ge en exemplifiering av situationer där en uppgiftsskyldighet kan uppstå eftersom det kommer att vara beroende av omständigheterna i varje enskilt fall. Ett antagande på att vistelserätt saknas kan dock inte grunda sig enbart på den omständigheten att en person är utländsk medborgare.

---

<sup>16</sup> Ibid., para. 47.

<sup>17</sup> Ibid., para. 48.

Samtidigt anser utredningen att det finns situationer när ett uppgiftslämnande kan vara obehövligt. Även här menar utredningen att det inte är möjligt att närmare redogöra för vilka dessa situationer är, utan det är en bedömning som får överlämnas till tillämparen att göras i varje enskilt fall. Här stadgar dock utredaren ett uppenbarhetskrav, det vill säga att det inte ska råda några tvivel om att underrättelse är obehövlig för att uppgifter inte ska lämnas ut. Hur myndigheter som inte har kunskap om det migrationsrättsliga regelverket ska kunna avgöra när underrättelser är uppenbart obehövligt adresseras inte närmare.

Oklarheter kring när uppgiftsskyldigheten träder i kraft eller inte kommer onekligen att leda till diskrepanser i tillämpning bland tjänsteman. Det är inte heller tydligt om sidoinformation i sig självt uppfyller det lågt ställda beviskravet för att aktualisera uppgiftsskyldigheten, och inte heller hur det förhåller sig till att regelverket är tänkt att aktualisera uppgifter som myndigheter redan har tillgång till.

Utredningen har i denna del inte heller berört risken för diskriminering, särskilt etnisk- eller rasprofilering. Civil Rights Defenders bedömer att sådan risk är särskilt stor i relation till det icke-definerade begreppet "sidoinformation". Med tanke på de höga riskerna, är det därför anmärkningsvärt att det saknas adekvata säkerhetsåtgärder och förslag på hur människor ska kunna tillvarata sina rättigheter för de fall att kränkningar sker.

### **Avslutande kommentarer**

Förslaget om att införa en uppgiftsskyldighet har långtgående och svåröverblickbara konsekvenser för många människor, inklusive personer som vistas lagligt i Sverige. Riskerna med att införa en uppgiftsskyldighet kan leda till att människor förvägras sina fri- och rättigheter, bland annat för att rädsla och misstro gör att man inte vänder sig till välfärdstjänster. Ökad misstro och misstänksamhet kan även följa av de utökade befogenheter som föreslås i fråga om inre utlänningskontroll, omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och behandling av biometriska uppgifter. På så vis riskerar utredningen att vara kontraproduktiv till syftet att minska skuggsamhället och motverka olovlig vistelse. Det bör i sammanhanget även understrykas att människor som, av olika anledningar, befinner sig i Sverige utan tillstånd likväl har grundläggande fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders anser inte att underlaget som har presenterats för att rättfärdiga införandet av en uppgiftsskyldighet är adekvat. Särskilt allvarligt är det i förhållande till rättsstatliga principer om nödvändighet, proportionalitet och effektivitet.

Införandet av en uppgiftsskyldighet är en långtgående åtgärd vars omfattning, även enligt utredningens mening, inte går att utröna. Den stora kritik som civilsamhällesorganisationer och arbetstagarorganisationer har lyft mot initiativet att införa en informationsplikt kan ha bidragit till utredningens bedömning att undanta hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst. Civil Rights Defenders är dock oroliga att flera myndigheter framöver kan komma att omfattas av en uppgiftsskyldighet, eller att de föreslagna myndigheterna får nya uppgifter som gör att uppgiftsskyldigheten i större omfattning riskerar att begränsa tillgången till grundläggande rättigheter för papperslösa.

Om uppgiftsskyldigheten införs, är det av största vikt att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall av utlämnande och att åtgärder i enlighet med GDPR vidtas. Detta kommer att innebära en ökad arbetsbörda och ta resurser i anspråk från myndigheterna. Det finns en risk att myndigheter som idag inte arbetar inom det migrationsrättsliga området, ändå tvingas in i just en sådan roll. Innan ett eventuellt lagförslag träder i kraft, måste lagstiftaren adekvat

adressera riskerna med att myndigheters roll – både hur den uppfattas av anställda tjänstemän, men också av samhället i stort – kan komma att förändras.

## 5 ÖVERSYN AV REGELVERKET OM INRE UTLÄNNINGSKONTROLL

### 5.5 Ändrade grundläggande krav för inre utlänningskontroll

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om ett nytt grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll.

Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag i denna del brister betänkligt ur ett rättssäkerhets- och diskrimineringsperspektiv. Trots att det anges som en grundläggande utgångspunkt för utredningen<sup>18</sup> förs ingen närmre diskussion om hur förslaget ska utformas så att inre utlänningskontroller inte i praktiken riskerar att hamna i konflikt med de diskrimineringsförbud som finns i svensk och internationell rätt.

Civil Rights Defenders vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma risken för ras-/etnisk profilering. Det finns ett omfattande forskningsstöd för att ras-/etnisk profilering bland brottsbekämpande myndigheter förekommer såväl internationellt som i Sverige.<sup>19</sup> En avgörande faktor för förekomsten av sådan profilering är bland annat polisiära myndigheters skönsmässiga utrymme att stoppa enskilda för att ifrågasätta deras handlingar, motiv eller vistelse, det vill säga ingripanden på ett sådant tidigt stadium att systematiska krav på rättssäkerhet (bland annat dokumentationskyldighet) ofta inte föreligger. FN:s Rasdiskrimineringskommitté har identifierat risken för ras-/etnisk profilering som störst vid "handlingar såsom godtyckliga stopp, husrannsakingar, identitetskontroller, utredningar och arresteringar".<sup>20</sup> I svensk forskning har sambandet mellan ras-/etnisk profilering och just inre utlänningskontroller särskilt uppmärksammats.<sup>21</sup>

Utredningens förslag innebär sammantaget ett stort skönsmässigt utrymme för Polismyndigheten att vidta åtgärder vid inre utlänningskontroll. Utredningen saknar en ordentlig analys av om vissa grupper särskilt kan komma att missgynnas i samband med detta. Utredningen presenterar inte heller tillräckliga garantier för att motverka eller i vart fall minska risken för att reglerna i praktiken skulle innebära att godtyckliga ingripanden görs. Fler åtgärder skulle behövas för att säkerställa att regelverket följs, inte minst med tanke på de

<sup>18</sup> Dir. 2023:126 s. 4; SOU 2024:80 s. 291.

<sup>19</sup> Se, i urval, bl.a., Hydén, S., Lundberg, A., *Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*, 2004; Granér, R., *Patrullerande polisens yrkeskultur*, Lunds universitet, 2005; Pettersson, T., *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika*, Stockholms universitet, 2005, SOU 2005:60, "Röster om etnisk diskriminering", 2005; SOU 2006:30, "Är rättvisan rättvis? – Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet", 2006; Kalonaityté, V., Kawesa, V., Tedros, A., "Att färgas av Sverige: upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige", Diskrimineringsombudsmannen, 2007; Open Society Foundation Justice Initiative, "Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory", 2009; Hallin, P-O., Jashari, A., Listerbom, C., Popoola, M., "Det är inte stenarna som gör ont: röster från Herrgården, Rosengård - om konflikter och erkännande", Malmö Publikationer i Urbana Studier, 2010; Wieslander, M., *Ordningmakter inom ordningsmakten: diskurskamp, dilemman och motstånd i blivande polisens samtal om mångfald*, Karlstads universitet, 2014; Schclarek Mulinari, "Slumpvis utvald – ras-/etnisk profilering i Sverige", Civil Rights Defenders, 2017; Schclarek Mulinari, L., *Race and Order*, Stockholms universitet, 2020.

<sup>20</sup> Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), *General Recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials*, CERD/C/GC/36, 17 december 2020, para. 18.

<sup>21</sup> Hydén, S., Lundberg, A., *Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*, 2004.

utbredda avvikelser från dokumentationskravet som tidigare påvisats.<sup>22</sup> Mot bakgrund av att inre utlänningskontroller aktualiserar tvångsåtgärder och en risk för ras-/etnisk profilering ser Civil Rights Defenders allvarligt på dessa brister i utredningen.

### **5.7 Tydligare regler om beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning**

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att den tid som en utlänning enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen är skyldig att stanna kvar för utredning ska beräknas från det att utlänningen ankom till myndigheten.

När det är fråga om tvångsåtgärder är tydlighet i lagstiftningen av särskild vikt. Civil Rights Defenders välkomnar därför utredningens avsikt att förtydliga hur beräkningen ska göras av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning. Civil Rights Defenders anser dock att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de olägenheter som förslaget innebär för den som är föremål för både hämtning/medtagning och utredning. I utredningen saknas en ordentlig avvägning mellan å ena sidan behovet av längre utredningstid och å andra sidan det ingripande i den enskildes rörelsefrihet som förslaget innebär.

## **6 YTTERLIGARE BEFOGENHETER FÖR ATT KLARLÄGGA EN UTLÄNNINGS IDENTITET**

### **6.5 Befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i utlänningslagen; 6.6 Ytterligare befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i LSU**

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det i utlänningslagen och LSU ska införas en möjlighet att omhänderta och undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning.

Att omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning innebär ett mycket långtgående ingrepp i individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv. Elektronisk kommunikationsutrustning har skapats för helt andra syften och innehåller avsevärt mer information än ett pass och andra identitetshandlingar. I praktiken saknas möjlighet att skilja på data som är relevant för migrationsprocessen och data som hör till kärnan i privatlivet. Att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning utgör således en möjlighet för myndigheterna att få inblick i synnerligen personlig och integritetskänslig information, som kan användas för att verkställa ingripande beslut för den enskilde. Det medför ett intrång i den personliga integriteten inte bara för den person som undersökningen avser, utan även för andra som det kan finnas uppgifter om i utrustningen. Ett sådant omhändertagande är, som utredningen också konstaterar, en tvångsåtgärd som ligger nära straffprocessuella tvångsmedel.

Mot bakgrund av ovan uppställs höga krav på nödvändighet och proportionalitet för att en sådan åtgärd ska vara motiverad att införa. Det måste finnas ett verkligt behov av åtgärden, vilket inbegriper ett krav på att åtgärden kan förväntas vara verkningsfull. Om åtgärden införs måste den, för att den ska anses vara proportionerlig, utformas på ett sätt så att

---

<sup>22</sup> Se Rikspolisstyrelsens tillsynsrapport 2014:14, *Inre utlänningskontroll*, s. 24.

olägenheterna för den enskilde begränsas så långt som möjligt och används endast när det finns behov. Det krävs vidare att lagtexten är förutsebar, ger skydd mot godtycke och att det finns tillräckliga rättighetsgarantier.

Enligt Civil Rights Defenders kan utredningens förslag inte anses uppfylla dessa högt ställda krav på nödvändighet och proportionalitet. Särskilt oroväckande är att förslagen presenteras trots utredningens konstaterande att åtgärdens effektivitet är svårbedömd.<sup>23</sup> Utan en närmre och konkret bedömning av om åtgärden kan förväntas vara verkningsfull är det ytterst tveksamt om det kan anses föreligga ett verkligt behov av åtgärden. Detta gäller såväl på ett allmänt plan som i det enskilda fallet. Utredningen hänvisar till att möjligheten att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning har införts i flera andra länder, men enligt Civil Rights Defenders kan detta faktum inte i sig ge stöd för åtgärdens effektivitet.

Utredningens proportionalitetsbedömning lämnar även i övrigt mycket att önska. Det intrång i den personliga integriteten som förslaget innebär analyseras inte tillräckligt utförligt. Bland annat saknas en tillfredsställande analys av förslagets konsekvenser utifrån ett barnrättsperspektiv. Civil Rights Defenders ställer sig även starkt kritiskt till att användningen av överskottsinformation inte begränsas. Detta innebär ett ytterligare integritetsintrång för den enskilde och motiveras heller inte av det uttalade ändamålet med åtgärden, vilket är att klarlägga identiteten hos den enskilde som undersöks. Regelverket framstår som föga förutsebart och ger inte heller det skydd mot godtycke som krävs.

#### **6.8 Befogenhet att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet**

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa en möjlighet att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet.

Civil Rights Defenders är vidare kritiska till utredningens förslag om att polisen ska få möjlighet att kroppsvisitera personer och undersöka deras bagage m.m. för att eftersöka pass och andra id-handlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet. Utredningen anger att om en sådan möjlighet ska införas måste det intrång som en sådan möjlighet innebär i den enskildes integritet beaktas. Det görs dock inga närmare överväganden kring intrången i den enskildes integritet. I utredningen anges också att det inte framstår som motiverat att regelmässigt kroppsvisitera den som ansöker om asyl i Sverige enbart för att han eller hon inte uppvisar ett pass eller någon annan identitetshandling. De formuleringar som föreslås 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen om att polisen får kroppsvisitera en person och genomsöka dennes bagage m.m. "i den utsträckning det behövs" för att söka efter id-handlingar om personen "inte medverkar till att överlämna dem" medför dock risk för såväl godtyckliga som regelmässiga kroppsvisitationer.

---

<sup>23</sup> SOU 2024:80 s. 343–344.

## 7 UTÖKAD ANVÄNDNING AV FINGERAVTRYCK OCH FOTOGRAFIER I UTLÄNNINGSÄRENDE

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om nya och utökade möjligheter till upptagning, behandling och lagring av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden.

Civil Rights Defenders anser att utredningens förslag i denna del medför flera risker ur ett rättighetsperspektiv. Upptagning och lagring av fingeravtryck och fotografier, som klassas som särskilt känsliga personuppgifter, utgör ett intrång i skyddet för den personliga integriteten. Om fingeravtryck tas upp utan den enskildes samtycke utgör åtgärden dessutom ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta medför högt ställda krav på bland annat proportionalitet. Enligt Civil Rights Defenders är emellertid utredningens proportionalitetsbedömning på många håll bristande. Integritetsfrågorna borde ha blivit föremål för en betydligt mer djupgående analys, särskilt i fråga om barn. Europadomstolen har tidigare betonat att insamling av biometriska uppgifter är särskilt skadlig för barn, både på grund av deras sårbara situation och med tanke på betydelsen av deras utveckling och integration i samhället.<sup>24</sup>

Civil Rights Defenders vill också särskilt framhäva att användningen av fysiskt eller psykiskt tvång i syfte att samla in personuppgifter alltid innebär en stor risk för kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter.<sup>25</sup> Fysiskt eller psykiskt tvång bör därför inte användas för att inhämta biometriska uppgifter, och bör därtill vara absolut förbjudet för barn eller särskilt sårbara individer. Utan tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att tillse att grundläggande rättigheter respekteras vid insamlingen ser Civil Rights Defenders en risk för att både barn och vuxna kommer utsättas för kränkningar av deras rätt till värdighet, sin kroppsliga integritet samt inhuman eller omänsklig behandling vid insamling av personuppgifter.

Remissvaret har beretts av Jenny Nguyen och Fredrika Blume.

Stockholm som ovan,

*Martin Nyman*

Tf. biträdande chefsjurist

---

<sup>24</sup> S och Marper mot Förenade kungariket, Europadomstolens dom den 4 december 2008 i mål nr 30562/04 och 30566/04, punkt 124.

<sup>25</sup> Se exempelvis European Union Agency for Fundamental Rights, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, 2019.