

Juridiska fakultetsstyrelsen
Petra Gyöngyi, universitetslektor
Vladislava Stoyanova, docent

Remiss: En extern tjänsteleverantör för biometriupptagning i migrationsverksamheten (Ds 2026:8)

Ju2026/01130

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av universitetslektor Petra Gyöngyi och docent Vladislava Stoyanova.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgiften att ta upp biometri i ärenden om uppehållstillstånd och nationell visering till en extern tjänsteleverantör, det vill säga ett privat företag. I uppdraget ingår även att analysera konsekvenserna av ett sådant överlämnande, belysa dess för- och nackdelar samt ta ställning till om en sådan ordning är lämplig. Utredningen ska därutöver lämna förslag på hur en ordning för överlämnande av uppgiften kan utformas.

En central rättslig utgångspunkt är att upptagande av biometri utgör en förvaltningsuppgift och innefattar myndighetsutövning. Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till andra organ regleras i regeringsformen. Av särskild betydelse är vidare att den externa tjänsteleverantören kommer att vara ett utländskt rättssubjekt, typiskt sett ett privat bolag med säte utanför Sverige. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett överlämnande av uppgiften till en extern tjänsteleverantör kräver **stöd i lag** enligt 10 kap. 8 § första stycket RF.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för att överlämna uppgiften att ta upp biometri i

ärenden om uppehållstillstånd och nationell visering till en extern tjänsteleverantör, det vill säga ett privat företag. I uppdraget ingår även att analysera konsekvenserna av ett sådant överlämnande, belysa dess för- och nackdelar samt ta ställning till om en sådan ordning är lämplig. Utredningen ska därutöver lämna förslag på hur en ordning för överlämnande av uppgiften kan utformas.

En central rättslig utgångspunkt är att upptagande av biometri utgör en förvaltningsuppgift och innefattar myndighetsutövning. Förutsättningarna för att överlämna förvaltningsuppgifter till andra organ regleras i regeringsformen. Av särskild betydelse är vidare att den externa tjänsteleverantören kommer att vara ett utländskt rättssubjekt, typiskt sett ett privat bolag med säte utanför Sverige. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett överlämnande av uppgiften till en extern tjänsteleverantör kräver **stöd i lag** enligt 10 kap. 8 § första stycket RF.

Utredningen föreslår även en **ny förordning** som ska reglera Regeringskansliets ansvar för uppgiftens utförande efter det att den har överlämnats. Vidare föreslås att samarbetet med den externa tjänsteleverantören, som utgör ett utländskt rättssubjekt, ska regleras genom **avtal**.

Utredningen framhåller att ett sådant överlämnande innebär en **kontrollförlust**, vilket är en relevant utgångspunkt eftersom svenska myndigheters möjligheter att kontrollera hur uppgiften att ta upp biometri utförs begränsas när uppgiften överlämnas till en extern aktör. Kontrollförlusten kan dessutom förstärkas genom att den externa tjänsteleverantören får anlita underleverantörer för att utföra uppgiften (s. 57). Det är således möjligt att upptagandet av biometri i praktiken kommer att utföras av privata utländska rättssubjekt med säte och verksamhetslokaler utanför Sverige. En sådan ordning aktualiserar betydande frågor om skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter och om rättssäkerheten, inte minst när det gäller svenska myndigheters möjligheter till insyn, kontroll och ansvarsutkrävande.

Det bör samtidigt understrykas att överlämnandet endast avser upptagandet av biometri. Som utredningen konstaterar (s. 53) ankommer det även fortsättningsvis på svenska myndigheter att pröva och besluta om ansökningar om visering och uppehållstillstånd. Denna beslutanderätt överlämnas således inte till den externa tjänsteleverantören.

Samtidigt konstaterar utredningen att behovet av att ta upp biometri i ärenden om uppehållstillstånd och nationell visering kommer att **öka**

avsevärt och att de svenska utlandsmyndigheterna **saknar kapacitet** att hantera denna ökning.

Utredningen söker således **finna en balans** mellan dessa praktiska behov och kraven på rättssäkerhet och respekt för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. En central utgångspunkt är emellertid att det är den svenska staten som ytterst ansvarar för att dessa krav upprätthålls. Ett överlämnande av förvaltningsuppgifter till privata aktörer innebär inte att staten samtidigt kan överlåta sitt ansvar för att säkerställa rättssäkerheten och respekten för grundläggande fri- och rättigheter.

Upptagande och behandling av biometriska uppgifter kan aktualisera flera grundläggande fri- och rättigheter. Av särskild betydelse är skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp och intrång i den personliga integriteten samt rätten till respekt för privat- och familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU-stadgan. Därutöver föreskriver artikel 8 i EU-stadgan en särskild rätt till skydd av personuppgifter. Beroende på hur ordningen utformas och tillämpas kan även förbudet mot diskriminering aktualiseras.

Eftersom det ytterst är staten som ansvarar för att säkerställa rättssäkerheten och respekten för grundläggande fri- och rättigheter, måste Sverige också säkerställa att den enskilde har tillgång till **effektiva rättsmedel** när dessa rättigheter åsidosätts. Detta aktualiserar bland annat frågan om statens skadeståndsansvar. Fel eller försummelser i samband med myndighetsutövning bör kunna medföra **skadeståndsansvar för staten** även när den aktuella uppgiften helt eller delvis har utförts av en privat aktör på statens uppdrag.

Det bör samtidigt finnas möjligheter att hålla de privata aktörer som medverkar i verksamheten rättsligt ansvariga för sina egna handlingar och försummelser. Ett sådant ansvar får emellertid inte innebära att svenska myndigheter eller staten undgår ansvar för en verksamhet som bedrivs på deras uppdrag. Om en extern tjänsteleverantör har lämnat uppgifter eller vidtagit åtgärder som påverkar en svensk myndighets beslut, bör leverantörens medverkan således inte i sig befria myndigheten eller staten från ansvar. Fel eller försummelser som begås av privata aktörer som Sverige har anförtrott förvaltningsuppgifter bör därför, i den utsträckning som följer av tillämpliga ansvarsregler, kunna medföra ansvar även för staten.

Det finns vissa oroande frågor kring dataskydd. Enligt 7 § förordningsförslaget ska Regeringskansliet säkerställa att leverantören är föremål för Integritetsskyddsmyndighetens övervakning. Tillsynsmyndigheters territoriella behörighet följer emellertid av

dataskyddsförordningen (jfr artiklarna 3 och 55) och kan varken utvidgas genom en svensk förordning eller genom avtal. Bestämmelsen riskerar därför att ge intryck av att leverantören omfattas av en tillsyn som rättsligt sett inte kan säkerställas på detta sätt. Promemorians konstaterande att dataskyddsförordningen "sannolikt" inte är direkt tillämplig på leverantören bör dessutom ersättas av ett tydligt ställningstagande i frågan. Detta är av central betydelse, eftersom den avgör om den enskilde har några rättsmedel enligt artiklarna 79 och 82 av dataskyddsförordningen mot den aktör som faktiskt behandlar uppgifterna.

Slutsatsen att kapitel V av dataskyddsförordningen inte aktualiseras eftersom uppgifter endast överförs från leverantören till Sverige, motiveras kortfattat och grundas på Migrationsverkets bedömning inom ramen för Schengensamarbetet. Även om klassificeringen godtas kvarstår emellertid det skyddsintresse som ligger till grund för kapitel V av dataskyddsförordningen: uppgifterna behandlas av en aktör som omfattas av värdlandets rättsordning och som kan bli föremål för krav på utlämnande från lokala myndigheter. Risken för att sökandenas biometrisk uppgifter i vissa länder därmed kan bli tillgängliga för myndigheterna i den stat som de har lämnat analyseras inte i promemorian. En sådan analys bör göras. Slutligen bör den delade rollfördelningen – Regeringskansliet som avtalspart och Migrationsverket som personuppgiftsansvarig – kompletteras med en uttrycklig rätt för Migrationsverket att utöva den instruktionsrätt som artikel 28 av dataskyddsförordningen förutsätter, inbegripet att påkalla ändring och avbrytande av samarbetet med tjänsteleverantören.

Fakultetsstyrelsen delar bedömningen att en rätt att ta ut serviceavgift av enskilda utgör en sådan föreskrift som avses i 8 kap. 2 § RF och att delegation är möjlig enligt 8 kap. 3 § RF. Den föreslagna ordningen innebär emellertid att rätten att bestämma avgiftens storlek i praktiken förs vidare till ett civilrättsligt avtal, utan att något högsta avgiftsbelopp anges i lag eller förordning. Som begränsning föreskrivs endast att avgiften ska vara skälig och proportionerlig. Det kan i detta sammanhang noteras att viseringskodexen, som har tjänat som förebild för regleringen, innehåller ett uttryckligt tak för serviceavgiftens storlek (artikel 17.4). Att någon motsvarande begränsning saknas i den föreslagna regleringen bör därför särskilt motiveras eller åtgärdas.

Enligt delegation

Petra Gyöngyi

Vladislava Stoyanova