

Regeringskansliet,
Justitiedepartementet

Ett säkert statligt ID-kort - med e-legitimation (SOU 2019:14)

Datainspektionen har granskat förslaget huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

Sammanfattning

Datainspektionen är positivt till att de centrala bestämmelserna rörande statliga identitetshandlingar regleras i lag, då de föreslagna bestämmelserna medför en behandling av personuppgifter som är så omfattande att kraven i 2 kap. 6 § andra stycket och 20–21 §§ regeringsformen aktualiseras.

Datainspektionen avstyrker förslaget att lagra fingeravtryck på de statliga identitetshandlingarna.

Datainspektionen anser att de föreslagna bestämmelserna i övrigt har vissa brister och kan därför inte på tillstyrka dessa bestämmelser i sin nuvarande utformning.

Förhållandet till dataskyddsförordningen

Sedan den 25 maj 2018 är den allmänna dataskyddsförordningen den primära regleringen av personuppgiftsbehandling. Kompletterande nationell reglering av personuppgiftsbehandling kan endast ske i den mån förordningen medger det och inom de ramar förordningen sätter.

Fingeravtryck

Utredningen föreslår att de statliga identitetskorten ska innehålla fingeravtryck i ett lagringsmedium på identitetskortet.

Datainspektionen framhåller att detta kommer innebära en mycket omfattande behandling av biometriska uppgifter som även utgör känsliga personuppgifter (se nedan). Inspektionen kan konstatera att utredningen har gjort en tydlig redogörelse för behovet att använda fingeravtryck. Utredningen konstaterar förvisso att den personuppgiftsbehandling som detta innebär medför integritetsrisker, men de beskrivs dock endast kortfattat och på ett abstrakt sätt.

När lagstiftaren tar fram bestämmelser som utgör komplettering av dataskyddsförordningen krävs det, enligt artikel 6.3 dataskyddsförordningen, att den nationella rätten uppfyller ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen krävs det dessutom de nationella bestämmelserna är förenliga 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. Datainspektionen anser att integritetsriskerna inte har analyserats i tillräcklig grad, vilket medför att det inte är möjligt att genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt dataskyddsförordningen. Fingeravtryck på en id-handling innebär en risk för stor spridning av dessa biometriska uppgifter eftersom en id-handling både uppvisas och kopieras i många sammanhang. Vad denna spridning av biometriska uppgifter kan innebära för den enskilde måste analyseras. En vid spridning av dessa uppgifter kan till och med motverka syftet att skapa säkra identitetshandlingar. Datainspektionen anser att alternativ bör analyseras såsom om det istället är möjligt att enbart lagra sådana uppgifter från fingeravtryck som behövs för att identifiera individen genom fingeravtryck. Om dessa uppgifter lagras på ett sådant sätt att det inte går att återskapa fingeravtrycken, men ändå kan utgöra jämförelsematerial vid användning av fingertrycksläsare, så minskar integritetsrisken väsentligt.

Mot bakgrund av att utredningen inte analyserat integritetsriskerna i tillräcklig grad samt inte övervägt om det finns alternativ till att använda fingeravtryck avstyrker inspektionen förslaget i denna del, då det är frågan om omfattande integritetsrisker som måste analyseras och åtgärdas.

Ändamål

Frågan om vilka ändamål som är tillåtna regleras i 6 kap. 3 § första stycket i den föreslagna lagen om statligt identitetshandlingar. Datainspektionen kan konstatera att denna bestämmelse, som den är utformad, endast reglerar de utfärdande myndigheternas verksamhet i samband med utfärdande av

statligt identitetskort och statlig e-legitimation. I detta sammanhang bör man beakta att de föreslagna bestämmelserna medför att det även kommer att skapas ett register över identitetskort och e-legitimationer, där personuppgifter rörande en mycket stor andel av befolkningen kommer att behandlas även i situationer där den registrerade inte har något pågående ärende om utfärdande av statligt identitetshandling, t.ex. lagring av personuppgifter efter utfärdandet. Detta register kommer således att ha en mycket omfattande behandling av personuppgifter där ovan nämnda ändamålsbestämmelse inte är tillämplig. Datainspektionen anser att det krävs att registrets ändamål fullt ut regleras i lag med hänsyn till att det är fråga om mycket omfattande personuppgiftsbehandling.

I bestämmelsens andra stycke regleras de sekundära ändamålen. I punkt 2 anges att personuppgifter som behandlas enligt första stycket även får behandlas av Polismyndigheten om det är nödvändigt för gränskontroll och i punkt 3 anges att de även får behandlas av Polismyndigheten om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Datainspektionen anser att förslaget, i denna del, inte är förenligt med dataskyddsförordningen i och med att dessa bestämmelser är formulerade på ett sådant sätt att de kan uppfattas som primära ändamål. Det framstår som att de föreslagna bestämmelserna även reglerar brottsbekämpande verksamhet, vilket är ett område som dataskyddsförordningen inte ska tillämpas på enligt artikel 2.2 d dataskyddsförordningen. I detta sammanhang bör man beakta att brottsbekämpande verksamhet i vissa sammanhang även kan vara aktuell i samband med gränskontroll.

Utöver detta bör man beakta att personuppgiftsbehandling i samband med gränskontroll redan är reglerad i ett flertal andra regelverk, såsom utlänningsdatalagen (2016:27), lagen (2000:344) om Schengens informationssystem, lagen (2006:444) om passagerarregister och ett flertal EU-förordningar. Utredningen har inte analyserat hur de föreslagna bestämmelserna förhåller sig till ovan nämnda bestämmelser.

Datainspektionen noterar att denna frågeställning även är aktuell i promemorian Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning Ds 2019:5. I denna promemoria regleras de sekundära ändamålen i 8-9 §§ i den föreslagna passdatalagen. Datainspektionen anser att det sätt på vilket bestämmelserna i promemorian är formulerade är att föredra, då de tydligare markerar att det är fråga om sekundära ändamål som

avser tillhandahållande av personuppgifter till andra verksamhetsområden hos Polismyndigheten.

Biometriska uppgifter

Utredningen har gjort en analys av vad som är att betrakta som biometriska uppgifter. I samband med detta har utredningen tagit hänsyn till den bedömning som gjordes i förarbetena till brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 85 f) och mot bakgrund av detta ansåg utredningen att vare sig fotografier eller fingeravtryck är biometriska uppgifter.

Vad som utgör biometriska uppgifter definieras i artikel 4.14 dataskyddsförordningen. Biometriska uppgifter är personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter.

I beaktandeskäl 51 anges dock att behandling av foton inte systematiskt bör anses utgöra behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, eftersom foton endast definieras som biometriska uppgifter när de behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

De föreslagna bestämmelserna har till syfte att skapa statliga identitetshandlingar där ansiktsbilder och fingeravtryck används för att kunna identifiera fysiska personer. Mot bakgrund av detta anser Datainspektionen att det är uppenbart att det undantag som framgår av beaktandesats 51 inte är tillämpligt. I denna situation är såväl ansiktsbilder som fingeravtryck att anse som biometriska uppgifter. Det faktum att ansiktsbilderna och fingeravtrycken även behandlas för att skapa ytterligare biometriska uppgifter saknar betydelse i denna fråga.

Datainspektionen anser därför att den föreslagna lagtexten måste justeras så att det inte framstår som att begreppet biometriska uppgifter inte omfattar ansiktsbilder eller fingeravtryck.

Känsliga personuppgifter

Enligt artikel 9 dataskyddsförordningen är personuppgifter som avslöjar ras eller 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 känsliga personuppgifter.

För att ett foto eller ett fingeravtryck ska kunna vara en biometrisk uppgift krävs det att det möjliggör eller bekräftar identifieringen av en fysisk person. I en situation där ett foto eller ett fingeravtryck är att anse som en biometrisk uppgift är det dessutom en känslig personuppgift, om det behandlas för att entydigt identifiera en fysisk person.

Datainspektionen har ovan gjort bedömningen att de ansiktsbilder och fingeravtryck som kommer att behandlas enligt de föreslagna bestämmelserna är att anse som biometriska uppgifter. Av utredningen framgår det tydligt att syftet med de aktuella bestämmelserna är att säkerställa personers identitet. Mot bakgrund av detta anser Datainspektionen att det inte råder tvivel om att den aktuella behandlingen av personuppgifter sker i syfte att entydigt identifiera personer. Detta medför att samtliga kategorier av biometriska uppgifter, dvs. ansiktsbilder, fingeravtryck och de ytterligare biometriska uppgifter som framställs mot bakgrund av dem, är att betrakta som känsliga personuppgifter.

Dataskyddsförordningens artikel 9.1 anger ett generellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter, s.k. känsliga personuppgifter. Från förbudet finns undantag, dessa anges i artikel 9.2 och möjliggör behandling av känsliga personuppgifter i vissa särskilda fall. Vissa av dessa undantag kräver kompletterande nationella bestämmelser för att undantagen ska vara tillämpliga. Det finns dock inget utrymme för lagstiftaren att skapa ytterligare undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter.

Utredningen föreslår att känsliga personuppgifter ska få behandlas i id-kortsregistret, dock endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det, då man bedömer att det är fråga om ett mycket viktigt allmänt intresse på så sätt som avses i artikel 9.2 g dataskyddsförordningen.

Datainspektionen noterar att 6 § i förslag till lag om statliga identitetshandlingar är utformad på ett sätt som inte överensstämmer med artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det framstår som denna bestämmelse i förslaget utgör ett självständigt undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter. Inspektionen anser att författningsförslaget i 6 § måste utformas så att det klart framgår att behandling av känsliga personuppgifter enligt dessa undantagsbestämmelser endast är tillåten om behandlingen är

nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att det är frågan om en komplettering till artikel 9.2 g dataskyddsförordningen.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Katarina Tullstedt efter föredragning av juristen Mattias Sandström. Vid den slutliga handläggningen har även it-säkerhetsspecialisten Magnus Bergström medverkat.

Katarina Tullstedt, 2019-08-30 (Det här är en elektronisk signatur)