

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem, Ds 2021:9

(Ert dnr Ju2021/01107)

Migrationsverket vill framföra följande synpunkter på rubricerad promemoria.

Promemorians förslag är i huvudsak bra och innebär att Migrationsverket får stöd för sökningar i in- och utresesystemet, även med användande av biometri, vilket bidrar till att skapa förutsättningar för en effektiv och rätts-säker handläggning i ärenden om uppehållstillstånd. Det är positivt att förslaget anger att en myndighet (Polismyndigheten) ska vara både central åtkomstpunkt och ha personuppgiftsansvaret.

Migrationsverket har i andra sammanhang (se verkets hemställan den 30 november 2020, vårt dnr 1.1.2-2018-7225) pekat på behov av ökat stöd för upptagning, lagring och användning av biometri i verkets verksamhet. Det välkomnas att detta förslag ger ett visst sådant stöd för ett effektivt användande av in- och utresesystemet.

På vissa punkter vore det dock önskvärt att förslaget förtydligades eller utökades.

Gallringsfrist

Det föreslås ett tillägg i 15 § första stycket utlänningsdatalagen (2016:27) innebärande att de fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av den föreslagna nya bestämmelsen 9 kap. 8 g § utlänningslagen (2005:716) för att genomföra en kontroll mot in- och utresesystemet, och som inte ska förstöras omedelbart, får lagras i de separata register som Migrationsverkets för med stöd av 15 § utlänningsdatalagen. Det föreslås vidare en ändring i 3 § utlänningsdataförordningen (2016:30) med innebörden att dessa uppgifter bör gallras från registret när den registrerade blir svensk medborgare eller, i andra fall, senast sex år efter det att uppgifterna registrerades.

För övriga fingeravtryck och foton i Migrationsverkets register gäller enligt 3 § utlänningsdataförordningen att dessa ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare eller tio år efter att uppgifterna registrerades. Någon motivering till att en annan frist ska gälla för de fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 g § utlänningslagen lämnas inte. Migrationsverket ser det som rimligt att gallringsfristen är densamma även för de fingeravtryck och fotografier som är aktuella i detta sammanhang.

Användandet av fingeravtryck för sökning i in- och utresesystemet

I promemorian föreslås ett tillägg i 9 kap. 8 a § utlänningslagen som ger en rätt att använda de fingeravtryck som tas med stöd av bestämmelsen för kontroller enligt artikel 26 och 27 i EES-förordningen¹ i ett ärende om uppehållstillstånd. Migrationsverket välkomnar detta stöd som kommer att bidra till att säkert verifiera tillståndssökandens identitet och även möjliggöra att vid behov göra sökningar för att identifiera en sökande. Ett säkert fastställande av en identitet är viktigt för att kunna hitta uppgifter om en individ i in- och utresesystemet som kan vara av betydelse för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Det är även viktigt för att rätt personakt ska kunna raderas ur in- och utresesystemet när så ska ske, till exempel när ett uppehållstillstånd har beviljats.

I 9 kap. 8 a § tredje stycket utlänningslagen föreskrivs idag att de fingeravtryck som inte sparats i uppehållstillståndskortet och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet omedelbart ska förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningsbeslutet har beviljats uppehållstillstånd. Idag tolkas detta som att informationen ska förstöras när Migrationsverket har avslagit ansökan. Detta medför att om sökanden efter ett överklagande beviljas uppehållstillstånd av migrationsdomstol så måste denne infinna sig hos Migrationsverket eller en utlandsmyndighet för att lämna biometri på nytt. Detta onödiga förfarande skulle kunna undvikas om det istället föreskrivs att biometrin ska förstöras när ärendet slutligen har avgjorts, dvs. när avslagsbeslutet har fått laga kraft. Det bör även övervägas att skapa en möjlighet att spara fingeravtrycken även efter att ärendet är slutligt avgjort för användning i återvändandearbetet. Migrationsverket har i rollen som invandringsmyndighet åtkomst till in- och utresesystemet i återvändandearbetsärenden, men kommer ha begränsad möjlighet att nyttja denna åtkomst om fingeravtrycken raderas redan vid den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd avslås.

Nationell visering

Förslaget ger uttryckligen stöd för att använda de fingeravtryck som det finns stöd i 9 kap. 8 a § utlänningslagen för att ta upp när någon ansöker om

¹ 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.

uppehållstillstånd för sökningar i in- och utresesystemet. Det finns behov av att kunna ta upp fingeravtryck och använda dessa på samma sätt även för ansökningar om nationell visering och ett rättsligt stöd efterfrågas därför för detta.

En myndighet som handlägger ett ärende om nationell visering är inte viseringsmyndighet enligt definitionen i EES-förordningen. En nationell visering ger en tredjelandsmedborgare rätt att resa in till det gemensamma territoriet och vistas här med en ställning som påminner starkt om den som en innehavare av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har. Det går därför att tolka det som att en myndighet när den handlägger ett ärende om nationell visering är att se som en invandringsmyndighet enligt EES-förordningens definition. En sådan tolkning skulle möjliggöra tillgång till in- och utresesystemet för sökning enligt artikel 27 även i ärenden om nationell visering på motsvarande sätt som i ärenden om uppehållstillstånd. Det skulle medföra samma fördelar som i dessa ärenden, dvs. en möjlighet till säker identifiering av sökanden, att information om rätt person kan hämtas från in- och utresesystemet, samt att rätt personakt gallras från systemet, vilket ska göras när nationell visering utfärdas. En sådan tolkning och tillämpning framstår inte heller som oförenlig med EES-förordningens syften.

Stämpling av resehandlingar

Migrationsverket vill uppmärksamma det förhållandet att skyldigheten att stämpla tredjelandsmedborgares resehandlingar upphör kommer att få konsekvenser för handläggningen av framför allt medborgarskapsärenden, men även av ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd och asylärenden. Eftersom Migrationsverket inte har tillgång till någon resehistorik för dessa utläningar blir det svårare att utreda hemvist och tidigare vistelser i Sverige. Utan stämplor blir det även svårt att beräkna viseringsfri tid samt om en eventuell ansökan om besök har lämnats in i tid.

Återreseförbud

Promemorian tar inte upp frågan om återreseförbud. Det är oklart om återreseförbud kan beaktas inom ramen för detta förslag liksom om Schengens informationssystem (SIS), vari återreseförbud registreras, kommer att integreras med in- och utresesystemet eller annars påverkas av det. Oaktat detta vill Migrationsverket i denna del framföra följande.

EU-domstolen har i dom den 26 juli 2017 i mål nr C-225/16 (Ouhrami) kommit fram till att längden på ett återreseförbud ska beräknas från den tidpunkt då personen faktiskt lämnar EU-territoriet. Det vore därför önskvärt att Polismyndighetens gränspolissektion som ansvarar för den s.k. U-boken och Migrationsverket får kännedom om när en utlänning som har fått ett beslut om återreseförbud lämnar territoriet via en sådan gränspassage som åsyftas i förslaget och där deras information registrerats i in- och utresesystemet. Detta för att säkerställa att de berörda myndigheterna ska uppmärksamma när återreseförbudet börjat gälla och kunna följa de föreskrifter som finns. På samma sätt borde det uppmärksammas via in- och utresesystemet när en utlänning som har ett gällande återreseförbud försöker resa in i

EU-territoriet och av den anledningen bör nekas inresa. Detta förfarande är särskilt viktigt i de fall där utlänningen har bedömts utgöra ett hot mot rikets säkerhet eller har begått krigsförbrytelser eller andra grova brott.

Åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål

Med anledning av promemorians förslag om åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål vill Migrationsverket framföra följande. I artikel 29.1 i EES-förordningen anges att medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska ha rätt att inhämta uppgifter i in- och utresesystemet i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott.

Enligt 5 § 2 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska verket bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism. Verket ska vidare enligt 5 § 3 samma förordning anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, samt, enligt 5 § 4 bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Även om Migrationsverket inte är en brottsbekämpande myndighet i egentlig mening så har verket således en skyldighet att bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och upptäcka bl.a. terrorism. Det ingår även i verkets uppdrag att upptäcka misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser. Vidare får det sägas ingå i verkets uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka människohandel och liknande brott. Detta gäller i alla processer och oavsett var i processen ärendet befinner sig. Eftersom det sålunda ankommer på Migrationsverkets att bedriva eller bistå vid viss verksamhet som i EES-förordningens mening är brottsbekämpande bör det övervägas att utse verket till en myndighet som har rätt att inhämta uppgifter i in- och utresesystemet för detta ändamål. Sådan tillgång kan även ha betydelse för hanteringen av uteslutandefrågor, säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden.²

Undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck

I promemorian föreslås att skyldigheten att lämna fingeravtryck vid inre utlänningskontroll, i ärenden om uppehållstillstånd respektive vid in- eller utresekontroll inte ska gälla bl.a. om utlänningen är under tolv år. Eftersom det förekommer att utlänningar som saknar identitetshandlingar uppger att de är yngre respektive äldre än vad de är bör det övervägas att istället ange att skyldigheten inte ska gälla om det är sannolikt att utlänningen är under 12 år.

² Vid nationella operativa avdelningens nationella prövningsenhet handläggs framför allt säkerhetsärenden enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen, ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, ärenden rörande personer som är föremål för särskilt person-säkerhetsarbete (5 kap. 15 b och 16 a § utlänningslagen) samt säkerhetsärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. I säkerhetsärenden förekommer ofta överväganden dels om uteslutande från internationellt skydd, dels om allmän ordning och säkerhet.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Fredrik Stenhammar. I den slutliga handläggningen har tf. rättschefen Carl Bexelius deltagit.

Mikael Ribbenvik