



Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Ju2024/02572

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)**. Ytrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

- Institutet **avstyrker** förslaget om utökat informationsutbyte mellan myndigheter i sin helhet. Utökat informationsutbyte riskerar att leda till att vissa rättigheter de facto inte uppfylls, så som rätten till hälsa och rätten till utbildning. Vidare riskerar förslaget att kränka rätten till skydd för den personliga integriteten och rätten till privatliv.
- Utifall förslaget ändå tas vidare **anser** institutet att det är bra att hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten föreslås att undantas uppgiftsskyldighet. Institutet **anser** dock att även Skatteverket, Försäkringskassan och Kriminalvården ska undantas uppgiftsskyldighet.
- Institutet ser en risk att förslaget om kontrollåtgärder vid inre gränskontroll kan leda till en ökning av diskriminerande etnisk

profilering. Med anledning av den risken saknar institutet en utförlig analys och förslag på åtgärder för hur diskriminerande etnisk profilering ska motverkas inom den inre gränskontrollen. Institutet **avstyrker** därmed förslaget.

- Institutet **noterar** att det saknas en proportionalitetsbedömning av förslaget om husrannsakan vid inre gränskontroll. Eftersom det inte finns en proportionalitetsbedömning i utredningen anser institutet att det inte är möjligt att göra en bedömning av förslagets proportionalitet och **avstyrker** därmed förslaget om utökade möjligheter till husrannsakan vid inre utlänningskontroll.
- Institutet **avstyrker** förslaget om att omhänderta och undersöka den enskildes elektroniska kommunikationsutrustning eftersom det inte kan anses vara proportionerligt intrång i den enskildes privatliv. Institutet **anser** vidare att förslaget inte ska omfatta barn.
- Institutet **avstyrker** förslaget om att kroppsvisitera personer för att omhänderta och undersöka personers elektroniska kommunikationsutrustning. Det kan inte anses vara en proportionerlig inskränkning i den personliga integriteten och rätten till privatliv, bland annat eftersom det saknas krav på konkret misstanke om att den eftersöka informationen finns i den enskildes besittning.
- Institutet **avstyrker** förslaget att överskottsinformation ska kunna användas i annat syfte än det som ligger till grund för beslut om åtgärden men anledning av att det måste anses vara integritetskränkande. Det finns en stor risk för att överskottsinformationen innehåller mycket känsliga uppgifter och om myndigheterna får använda den informationen kommer det leda till att den ges mer uppmärksamhet när den elektroniska kommunikationsutrustningen undersöks.
- Institutet **avstyrker** förslaget om sänkt åldersgräns till sex år för att ta upp fingeravtryck, det kan inte anses vara nödvändigt bland annat eftersom det inte kan förväntas öka antalet verkställda utvisningsbeslut.

- Institutet **avstyrker** att den automatiserade ansikts- och fingeravtrycksjämförelsen ska omfatta de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier eftersom förslaget inte kan anses vara proportionerligt i förhållande till syftet. Institutet hänvisar till tidigare remissvar gällande utredningen Biometri - för en effektivare brottsbekämpning.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om att rätt till offentligt biträde ska utökas till att omfatta överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning.
- Institutet **avstyrker** förslaget om provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Institutet anser att utredningen inte visat att förslaget är nödvändigt och proportionerligt. Vidare anser institutet inte att en fullständig bedömning av barnets bästa gjorts och **avstyrker** mot den bakgrunden förslaget att provtagning få ske redan från 15 års ålder när det är fråga om att verkställa ett beslut om utvisning på grund av brott, beslut om utvisning med stöd av LSU eller beslut om utvisning i säkerhetsärenden.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter anser att den föreslagna uppgiftsskyldigheten riskerar att leda till att vissa rättigheter de facto inte uppfylls, så som rätten till hälsa och rätten till utbildning. Förslaget riskerar även att kränka rätten till skydd för den personliga integriteten och rätten till privatliv.

Institutet noterar att det nyligen gjorts ändringar i bestämmelserna om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar och kroppsvisitation. Det har bara gått ungefär ett år sedan ikraftträdandet, den 1 januari 2024, och med tanke på det omfattande ingrepp de föreslagna åtgärderna har för den personliga integriteten anser institutet att det är lämpligt att analysera effekterna

av de lagförändringarna innan ytterligare åtgärder som riskerar den personliga integriteten införs på området.¹

Synpunkter på vissa specifika förslag

4.6 Utformningen av det nya regelverket

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** förslaget om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter i sin helhet. Det blir svårt att säkerställa att personer utan tillstånd att vistas i Sverige får kännedom om vad lagen innebär – vilka myndigheter som omfattas och vilka som inte gör det. Enligt civilsamhället och vården har tillsättningen av utredningen i sig lett till att utlänningar inte söker vård eller söker vård senare än vad man borde. Okunskap och rädsla kan leda till att personer utan tillstånd att vistas i landet helt avstår från kontakt med myndigheter. Det kan i sin tur leda till att förslaget får motsatt effekt och att det så kallade skuggsamhället blir ännu större.

Om personer som vistas utan tillstånd i landet avstår från kontakt med hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten för sig själv eller sitt barn på grund av rädsla och okunskap om att de myndigheterna inte har uppgiftsskyldighet gentemot verkställande myndigheter så innebär det att rättigheterna som aktualiseras² de facto inte går att åtnjuta och kan därför inte anses vara praktiska och effektiva. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella

¹ Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll 2023/24:SfU6.

² Se bl.a. rätten till en tillfredsställande levnadsstandard artikel 11 ESK-konventionen och artikel 27 barnkonventionen; rätten till hälsa artikel 12 ESK-konventionen och artikel 24 barnkonventionen; och rätten till utbildning artikel 13 ESK-konventionen och artikel 28 barnkonventionen. Att rättigheterna även gäller fullt ut för barn som saknar tillstånd att vistas i ett land framgår av diskrimineringsförbudet i artikel 2 barnkonventionen.

rättigheter (ESK-konventionen) ska tolkas så att rättigheterna inte bara ska finnas i teorin utan även i praktiken.³

Institutet ser särskilt risker att mänskliga rättigheter kan komma att kränkas avseende uppgiftsskyldigheten för Skatteverket, Försäkringskassan och Kriminalvården.

Som tidigare nämnts är rätten till hälsa är en grundläggande mänsklig rättighet. Denna rättighet finns med i flera av de internationella konventioner som Sverige har förbundit sig till, såsom artikel 12 i ESK-konventionen och artikel 24 i barnkonventionen. I lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd framgår att barn utan tillstånd ska ges vård i samma omfattning som andra barn. Det framgår även att vuxna ska erbjudas mödrahälsovård. Om förslaget antas innebär det dock att förlossningsverksamheterna i hälso- och sjukvården indirekt kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten. Eftersom när personer utan tillstånd föder barn på ett sjukhus skickas personuppgifter om den födande, eventuell medförälder och den nyfödda från hälso- och sjukvården till Skatteverket. Det kan leda till att personer utan tillstånd inte vågar föda barn på sjukhus för att undvika att uppgifter delas med Skatteverket, som i sin tur har uppgiftsskyldighet till verkställande myndigheter. Det riskerar även att personer utan tillstånd avstår från kontakt med mödrahälsovården, då patientinformation förs över via journalen direkt från mödrahälsovården till förlossningen. I praktiken innebär det risk för komplikationer, ökad mödradödlighet och att personer utan tillstånd att vistas i landet inte får tillgång till sin rätt till hälso- och sjukvård. Det kan också leda till ökade komplikationer för barnet och spädbarnsdödlighet. Det riskerar barnets rätt till liv, hälsa och utveckling (artikel 6 och artikel 24 i barnkonventionen). Barn som inte föds på sjukhus registreras därmed inte hos Skatteverket, i enlighet med artikel 7 i barnkonventionen. Det innebär också att de inte heller får vårdnadshavare registrerade. Det kan försvåra föräldrarnas möjligheter att söka vård och skolplats för sitt barn (rätt till utbildning artikel 28–29 i barnkonventionen, avseende rätt till hälsa se ovan). Barnet kan också

³ Enligt artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten skall traktat tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte.

separeras från sina föräldrar om föräldern utvisas (se artiklarna 5, 7 och 9 i barnkonventionen om barns rätt till sina föräldrar).

Lagen om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd reglerar också rätt till tandvård som inte kan vänta. Barn utan tillstånd att vistas i landet har rätt till tandvård på lika villkor som andra barn. Enligt Försäkringskassan är avgiften för tandvård som inte kan vänta för personer utan tillstånd 50 kr. För barn är den avgiftsfri. Vid subventionerad tandvård som i dessa fall ska behandlingen rapporteras av tandläkaren till Försäkringskassan för att få ersättning. Det kan leda till att personer utan tillstånd inte vågar uppsöka tandvård som inte kan vänta eller avstår tandvård för sitt barn för att undvika att uppgifter delas med Försäkringskassan, som i sin tur har uppgiftsskyldighet till verkställande myndigheter. Det kan, liksom i fallet ovan, leda till att vuxna och barn inte får tillgång till sin rätt till hälsa i enlighet med de internationella rättighetsåtaganden som beskrivs ovan. Försäkringskassan kan också ha tillgång till uppgifter om barns skola. Enligt förslaget ska uppgifter lämnas om ”var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas”. Det kan därmed finnas en risk att information delas om sjukhusvistelse, vård- och tandläkarbesök eller skola. FN:s barnrättskommitté har uppmanat stater att upprätta så kallade brandväggar och förbjuda att hälso- och sjukvårdsinrättningar lämnar uppgifter till migrationsmyndigheter, eftersom detta i praktiken begränsar eller omintetgör rätten till hälsa för barn vars föräldrar är irreguljära migranter.⁴

Ett annat exempel som visar att förslaget riskerar att leda till att rättigheter kränks är då familjemedlemmar och barn utan tillstånd att vistas i landet vill ha kontakt med och besöka sin familjemedlem eller förälder i fängelset. Enligt

⁴ “In addition, the Committee urge States to prohibit the sharing of patients’ data between health institutions and immigration authorities... as these effectively limit or deprive migrant children or children born to migrant parents in an irregular situation of their right to health. Effective firewalls should be put in place in order to ensure their right to health.” Se Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 November 2017, para. 56.

Kriminalvården ska besökare ta med legitimation och de måste kunna visa vem de är. Det kan leda till att vuxna och barn inte vågar ha sådan kontakt och besök av rädsla för att de måste lämna uppgifter till Kriminalvården, som i sin tur har uppgiftsskyldighet till verkställande myndigheter. Det kan innebära att rätten till skydd för familjeliv i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) riskerar att kränkas samt barns rätt till sina föräldrar (artiklarna 5, 7 och 9 i barnkonventionen).

Utifall förslaget ändå tas vidare anser institutet därför att även Skatteverket, Försäkringskassan och Kriminalvården ska undantas uppgiftsskyldighet.

4.7 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten aktualiserar rättigheter som rör den personliga integriteten och rätten till privatliv. Dessa rättigheter återfinns i såväl 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen, artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning, som i de internationella FN-konventioner som Sverige är bundet av.⁵

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Utredningen bedömer att förslaget inte innebär ett betydande intrång i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Institutet delar inte utredningens bedömning. Av förarbetena till den reformerade grundlagen framgår att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har.⁶ Utredningen konstaterar själv att uppgiftsskyldigheten kan leda till att förutsättningarna för att övervaka eller

⁵ Artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 16 i barnkonventionen.

⁶ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 180–182.

kartlägga enskilda ökar, genom att flera uppgifter om samma person samlas inom en och samma myndighet, även om inte det är syftet.

Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska, enligt förarbetena till den reformerade grundlagen, både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas.⁷ Som utredningen själv konstaterat har utredningen svårt att bedöma hur omfattande uppgiftsdelen kommer bli som följd av förslaget. Kriteriet att det ska finnas ”anledning att anta” att personen saknar tillstånd att vistas i Sverige innebär att uppgiftsskyldigheten i praktiken infaller utan att den anställde vet om en person saknar tillstånd att vistas i landet. Det kommer därmed leda till att en oöverskådlig mängd information kommer sammanställas och delas om både personer som inte har rätt att visas i landet och om personer som har sådan rätt.

Avseende uppgifternas integritetskänsliga natur är de uppgifter som föreslås att omfattas av uppgiftsskyldigheten till exempel personuppgifter, bostadsadress och annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var utlänningen bor stadigvarande eller tillfälligt. Medborgarskap är en annan sådan uppgift. Som utredningen konstaterar kan en uppgift om medborgarskap i kombination med andra uppgifter i underrättelsen avslöja etniskt ursprung och därmed anses vara en känslig personuppgift. Institutet anser att dessa uppgifter är av integritetskänslig natur.

Sammantaget anser institutet, som nämnt ovan, att förslaget innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Som nämnt aktualiserar förslaget även EU:s dataskyddsförordning, vars syfte är att värna om människors fri- och rättigheter. Det får anses innebära en integritetsrisk när personuppgifter behandlas utan att personerna vars uppgifter behandlas kommer informeras om detta. Behandling som syftar till att vidta åtgärder med negativa konsekvenser för den enskilde innebär större integritetsrisk. Utredningen menar dessutom att i vissa fall kan en uppgift om medborgarskap i kombination med andra uppgifter i underrättelsen anses vara en

⁷ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 250.

känslig personuppgift då den kan ge upplysning om etniskt ursprung. Personuppgifter som avslöjar bland annat etniskt ursprung får som utgångspunkt inte behandlas enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning.

Som nämnts ovan bedömer institutet att förslaget innebär ett betydande intrång i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen samt att det strider mot Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning. Skyddet för dessa rättigheter är dock inte absolut utan kan begränsas. Inskränkningar kan exempelvis göras såsom föreskrivs i 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen och artikel 8.2 i Europakonventionen, om de är föreskrivna i lag, är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till allmän säkerhet, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott. Vidare gäller förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning inte bland annat om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt 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 (artikel 9.2 (g) i EU:s dataskyddsförordning).

För att ett lagförslag, som på ett så omfattande sätt ingriper i den enskildes personliga integritet, ska anses vara proportionerlig krävs ett mycket tydligt stöd för att införandet av en sådan lag är en effektiv åtgärd för att uppnå syftet med lagen, det vill säga att öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut. Utredningen har dock inte redogjort för någon forskning eller annat till stöd för antagandet att uppgiftsskyldigheten kommer leda till att stärka arbetet med att motverka olovlig vistelse i Sverige. Utredningen ger inte heller någon mer information om vilka alternativa lösningar den har undersökt för att hitta andra åtgärder som är mindre ingripande, utan konstaterar endast att detta gjorts. Institutet anser därför inte att utredningen visat att förslaget är nödvändigt.

Vidare anser institutet att det enligt ovan redogörelser om hur uppgiftsskyldigheten indirekt kommer omfatta viss tand- och sjukvård så är inte de avgränsningar som gjorts avseende att endast vissa myndigheter ska omfattas tillräckliga. Institutet ifrågasätter också utredningens slutsats att de utvalda myndigheterna kan förväntas ha goda förutsättningar för att identifiera personer

som inte har rätt att vistas i landet. Institutet ifrågasätter det på grund av att det är myndigheter som inte arbetar med migrationsrättliga bedömningar som nu ska göra sådana. Förslaget riskerar snarare att leda till godtyckliga bedömningar där en oöverskådlig mängd information kommer sammanställas och delas även om personer som har rätt att vistas i landet. Institutet anser också att uppgifterna som ska delas inte är tillräckligt avgränsade och kan komma att innehålla uppgifter om sjukhusvistelse, vård- och tandläkarbesök och skola, samt känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung. Institutets uppfattning är att förslaget inte gör tillräckliga avgränsningar och att det innebär att personuppgiftsbehandlingen blir för omfattande och innebär ett för stort intrång i den personliga integriteten i förhållande till det eftersträlvade syftet. Institutets bedömning är därför att förslaget oaktat eventuell nödvändighet också är oproportionerligt.

5.5.2. Ett nytt grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll

Utredningen föreslår ett förtydligande gällande lagstiftning om att polisen får genomföra inre gränskontroll med selektiva kontroller. Förändringarna skulle innebära att kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll ska få vidtas om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet.

Det innebär att Polismyndigheten får utföra kontroller baserat på bland annat underrättelseinformation. Det finns rapporter från civilsamhället och Brottsförebyggande rådet (BRÅ) som visar på diskriminerande etnisk profilering inom polisens arbete.⁸ Det finns ett antagande i utredningen om att selektiva kontroller kommer leda till en minskad risk för att kontroller genomförs på felaktiga grunder eller på otillräckligt underlag. Utredningen presenterar dock inget underlag som bekräftar det antagandet. Det framkommer däremot i BRÅ:s rapport Polisens arbete med profilering och likabehandling att det förekommer diskriminerande etnisk profilering även när kontroller sker baserat på

⁸ Civil Rights Defenders, Slumpvis utvald, ras-/etnisk profilering i Sverige och Brottsförebygganderådet, Polisens arbete med profilering och likabehandling.

underrättelseinformation.⁹

Utredningen anser att en enskild polis även i fortsättningen kommer få fatta beslut där bland annat utseende, namn eller språk tillmäts betydelse. Vidden av skönsmässiga bedömningar i polisens arbete är något som Europadomstolen uttryckt oro för.¹⁰ Även FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering har uttryckt en oro för rapporteringen om polisens profilering av synliga minoriteter i Sverige.¹¹

Utredningen redovisar inte förslagets effekter gällande diskriminerande etnisk profilering. Däremot konstaterar utredningen att förslaget kan komma att öka antalet kontroller och att det dessutom kommer kvarstå ett utrymme för den enskilde polisen att göra skönsmässiga bedömningar. Institutet ser en risk att förslaget om kontrollåtgärder vid inre gränskontroll kan leda till en ökning av diskriminerande etnisk profilering eftersom antalet kontroller förväntas bli fler och att möjligheten till skönsmässiga bedömningar av den enskilde polisen kvarstår. Med anledning av den risken saknar institutet en utförlig analys och förslag på åtgärder för hur diskriminerande etnisk profilering ska motverkas inom den inre gränskontrollen. Institutet **avstyrker** därmed förslaget.

5.6. Husrannsakan vid inre utlänningskontroll

Utredningen konstaterar att det enligt Polismyndigheten finns ett behov av att kunna göra husrannsakan för att leta efter utlänningars identitetshandlingar men att reglerna om detta är otydliga.

Det allmänna får som huvudregel inte utsätta enskilda för husrannsakan eller liknande intrång enligt 2 kap. 6 § första stycket och 8 § regeringsformen. Skyddet är inte absolut, utan det får begränsas i lag. Utöver regeringsformen skyddas även

⁹ Brottsförebyggande rådet, Polisens arbete med profilering och likabehandling, s. 36.

¹⁰ Gillan och Quinton mot Storbritannien, nr 4158/05, 12 januari 2010.

¹¹ Slutsatser avseende Sveriges kombinerade 22:a och 23:e periodiska rapport, punkt 26.

rätten till privatliv i Europakonventionen. Det allmänna får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och i sådant fall endast om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

En husrannsakan är en ingripande åtgärd särskilt om det sker i en bostad. Ett intrång i den personliga integriteten kan genomföras om den är proportionerlig vilket bland annat innebär att behovet av åtgärden vägs mot intrånget i den personliga integriteten.

I den senaste utredningen där frågan om husrannsakan vid inre gränskontroll behandlades (SOU 2017:93) kom utredningen fram till att de regler som finns i 20 § polislagen var tillräckliga. Den utredningen ansåg att det var för långtgående att låta införa en möjlighet att företa husrannsakan i bland annat bostad i syfte att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar.¹² Den nu aktuella utredningen anför att ändringarna handlar om förtydliganden, men då tydliggörandet förväntas öka polisens möjligheter till husrannsakan måste det göras en proportionalitetsbedömning där ingreppet i den personliga integriteten vägs mot behovet av åtgärden.

Institutet noterar att det saknas en proportionalitetsbedömning av förslagets effekter för den personliga integriteten. Det måste göras för att kunna bedöma om inskränkningarna i den personliga integriteten är tillåtna enligt svensk och internationell rätt. Det är särskilt anmärkningsvärt att det inte gjorts eftersom den senaste utredningen om husrannsakan vid inre gränskontroll konstaterade att det inte var proportionerligt att införa en möjlighet att företa husrannsakan i bland annat bostad i syfte att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Eftersom det inte finns en proportionalitetsbedömning i utredningen anser institutet att det inte är möjligt att göra en bedömning av förslagets proportionalitet och **avstyrker** därmed förslaget om utökade

¹² SOU 2017:93 s. 121–122.

möjligheterna till husrannsakan vid inre utlänningskontroll.

6.5.2. Grundläggande förutsättningar för omhändertagande och undersökning

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av bättre förutsättningar att få kännedom om identiteten på utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd och att den information som behövs kan finnas i mobiltelefoner och annan elektronikutrustning.

Institutet noterar att det material som förslås ingå i vad som får undersökas och omhändertas är mycket omfattande. Det ska inte enbart gälla material som finns i den elektroniska kommunikationsutrustningen utan även molntjänster och sociala medier. Den information som finns i en individs elektroniska kommunikationsutrustning inklusive molntjänster och sociala medier är mycket privat. Det kan bland annat innehålla mycket känslig information om en individs hälsotillstånd, sexuella läggning och religion eller annan trosuppfattning.

Utredningen ställer inte upp några krav på att det ska finnas en konkret misstanke om att informationen som eftersöks finns i den elektroniska kommunikationsutrustningen. Som utgångspunkt ska elektronisk kommunikationsutrustning så som mobiltelefoner, datorer och surfplattor antas innehålla informationen som är relevant för att klarlägga identiteten. En stor mängd privat information kommer enligt utredningens förslag att få undersökas utan att det finns en konkret misstanke om att informationen som eftersöks finns där.

De intressen som enligt utredningen ska upprätthållas genom de föreslagna reglerna är upprätthållandet av principen om reglerad invandring, nationell säkerhet och statens ekonomiska välbefinnande. Rätten till privatliv kan inskränkas om behovet av åtgärden inte står i proportion till inskränkningen. Förslaget innebär att en stor mängd känslig information får genomsökas, dessutom har den enskilda vars kommunikationsutrustning undersöks varken begått ett brott eller misstänks för ett brott. Det saknas krav på att det ska finnas en konkret

misstanke i det enskilda fallet om att informationen som kan klarlägga personens identitet finns i kommunikationsutrustningen. Det konstateras även i utredningen att det är svårt att bedöma hur effektiva de föreslagna åtgärderna kommer vara. Institutet anser att när samtliga omständigheter beaktas står de föreslagna reglerna inte i proportion till det intrång det innebär i den enskildes privatliv. Institutet **avstyrker** därmed förslaget.

Institutet anser det vara särskilt bekymmersamt att möjligheten att omhänderta och genomöka elektronisk kommunikationsutrustning omfattar både personer som har utvisningsbeslut och asylsökande. Institutet vill påminna om att rätten att söka asyl är en mänsklig rättighet som garanteras enligt artikel 14.2 i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter. De föreslagna åtgärderna om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning återfinns inom det straffprocessuella området. Det är i det sammanhanget viktigt att ha i åtanke att det inte är ett brott att söka asyl och de som söker asyl i Sverige åtnjuter en mänsklig rättighet.

Utredningen föreslår att möjligheten till undersökning av elektronisk utrustning ska införas utan någon åldersgräns. Vid beslut som gäller barn ska barnets bästa beaktas enligt artikel 3 i barnkonventionen som sedan 2020 gäller som lag i Sverige. Artikel 16 i barnkonventionen stadgar att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripande i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens. Institutet anser inte att förslaget kan anses vara proportionerligt oavsett ålder, men anser att det är viktigt att särskilt beakta barns sårbarhet. Det kan även noteras att asylsökande barn har rätt att befinna sig i landet och att barn inte har samma möjligheter som en vuxen att påverka föräldrarnas val att följa de avlägsnandebeslut som fattats. Institutet anser att de föreslagna reglerna om omhändertagande och undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning inte ska omfatta barn.

6.5.5 Omhändertagande vid inre utlänningskontroll

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att omhänderta elektronisk utrustning vid inre utlänningskontroll om det är nödvändigt för att fastställa utlänningsens identitet.

Det finns många situationer då människor är beroende av sin elektroniska utrustning bland annat mobiltelefon och dator. Mobiltelefon och dator kan behövas för att hålla koll på vårdbesök, följa med i skolarbete, för arbete eller söka efter jobb. Personer som flytt från sitt hemland befinner sig ofta i en situation där man har separerats från familjemedlemmar och vänner och då är mobiltelefon och dator nödvändigt för att upprätthålla kontakten med dem.

En dator, mobiltelefon eller annan elektronisk kommunikationsutrustning kan därför vara central i att upprätthålla en persons privat- och familjeliv. Rätten till familjeliv i artikel 8 Europakonventionen omfattar rätten att upprätthålla ett familjeliv. FN:s barnrättskommitté har i en allmän kommentar konstaterat att den digitala miljön kan vara av avgörande betydelse för asylsökande barn och barn till migranter. Den digitala miljön kan möjliggöra för dem att hålla kontakt med sina familjer, ge dem tillgång till utbildning, hälsa och andra basala tjänster, samt göra det möjligt för dem att få mat och trygghet. Konventionsstaterna bör sörja för att dessa barn får säker, trygg, privat och gynnsam tillgång till den digitala miljön.¹³

Institutet ser det som positivt att det finns flera säkerhetsventiler i förslaget bland annat att det innan ett omhändertagande sker ska det göras en bedömning om det finns en mindre ingripande åtgärd och förtydligandet att det behövs starkare behov för att asylsökandes elektroniska kommunikationsutrustning ska omhändertas.

Med beaktande av effekten ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan ha på den enskildas tillgång till sina rättigheter bland annat rätten till familjeliv men även rätten till utbildning och sjukvård, anser institutet att det inte kan vara proportionerligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustningen och **avstyrker** därmed förslaget.

¹³ FN:s barnrättskommitté, allmänna kommentar nr 25 om barnets rättigheter i relation till den digitala miljön, punkt 121.

6.5.8 Tvångsbefogenheter vid verkställighet av ett beslut om omhändertagande

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen föreslås få möjlighet att kroppsvisitera en utlänning och undersöka dennes väskor för att undersöka om det finns elektronisk utrustning som kan omhändertas.

Kroppsvisitation innebär ett intrång i den personliga integriteten såsom den skyddas i regeringsformen och internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.¹⁴ Europadomstolen har konstaterat att kroppsvisitationer, där myndigheten inte har kunnat visa ett tydligt behov av åtgärden, strider mot rätten till privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen.

När det gäller barn har JO uttalat att när en polis överväger att kroppsvisitera en mycket ung person måste bedömningen av om åtgärden ”verkligen är nödvändig” göras med särskild omsorg. JO har vidare uttalat att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och ett barns rätt till sin integritet måste ges särskild vikt vid avvägningen mot det behov som finns av att genomföra en kroppsvisitation.¹⁵

När det gäller kroppsvisitation av barn inom straffrätten krävs det bland annat att en polisman ska kunna peka på en eller flera konkreta omständigheter som ger objektivt stöd för antagandet att vapen eller andra farliga föremål kan påträffas vid en kroppsvisitation. Ju mer konkret den omständigheten är desto större väger behovet av att visitera barnet. Omvänt betyder detta att ju svagare konkreta misstankar som finns att ett barn bär på ett vapen, desto lättare väger behovet av att visitera barnet. En visitation baserat på väldigt lösa grunder kan inte anses vara ”verkligen nödvändig” och är därmed inte acceptabel.

Eftersom själva undersökningen och omhändertagandet av elektronisk kommunikationsutrustning inte kan anses vara proportionerligt (se avsnitt 6.5.2) så finns inte heller ett behov av de tvångsåtgärder som föreslås för att kunna

¹⁴ 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen och artiklarna 16 och 37 (c) barnkonventionen.

¹⁵ JO beslut den 24 oktober 2022, dnr 7201-2020.

genomföra undersökningen. Utöver det kan proportionaliteten av ingreppen ifrågasättas eftersom det saknas ett krav på en konkret misstanke i det enskilda fallet. Inom straffrätten finns det krav på att det ska finnas konkreta omständigheter som ger stöd att vapen eller andra farliga föremål finns för att en kroppsvisitation ska få genomföras. Kravet på konkret misstanke bör gälla att information om att klarlägga utlänningens identitet finns i den elektroniska kommunikationsutrustningen och inte enbart att det finns en elektronisk kommunikationsutrustning i utlänningens besittning. Med anledning av ovanstående **avstyrker** institutet förslaget.

6.5.13. Hur överskottsinformation ska hanteras

Utredningen gör bedömningen att det finns berättigade intressen av att överskottsinformation som kommer fram vid undersökningen av den elektroniska kommunikationsutrustningen ska kunna användas av myndigheterna.

Institutet **avstyrker** förslaget att överskottsinformation ska kunna användas i annat syfte än det som ligger till grund för åtgärden. Särskilt oroande anser institutet att det är att informationen ska kunna användas av Migrationsverket i bedömningen av utlänningens asylärende.

En av riskerna med att överskottsinformation ska få användas är att det kan skapa ett ökat intresse för övrig personlig information som finns i den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det kan röra sig om mycket känsliga uppgifter, bland annat information om den enskildes hälsotillstånd, trosuppfattning och sexuella läggning. Den extra uppmärksamhet som kan komma ges till den övriga personliga informationen ökar allvarlighetsgraden av intrånget i den personliga integriteten. Användningen av överskottsinformation påverkar därmed även ingreppets proportionalitet.

En annan risk med att tillåta en användning av överskottsinformation är att det skapar ett incitament för myndigheterna att undersöka den enskildes elektroniska kommunikationsutrustning. Institutet ser särskilt att det är en risk med anledning av att grunderna för att undersöka och omhänderta elektronisk

kommunikationsutrustning är obestämt formulerade och att de föreslagna bestämmelserna gett utrymme till att undersöka en stor mängd material utan en konkret misstanke.

Om överskottsinformationen får användas i ett utlänningsärende om asyl gör det att personer vars elektroniska kommunikationsutrustning genomsöks försätts i en annan situation än andra asylsökande. Att en person inte kan göra sin identitet sannolik eller klarlägga sin identitet kan beror på omständigheter utom den enskildes kontroll.

7.8 Sänkt åldersgräns för att ta upp fingeravtryck i vissa fall

Idag får fingeravtryck tas från den som har fyllt fjorton år men utredningen föreslår att åldersgränsen ska sänkas till sex år. Sänkningen motiveras ur ett barnrättsperspektiv bland annat för att skydda att barn blir utsatta för människohandel, att de kan återförenas med sina familjer och skydda den från att utnyttjas i kriminalitet.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) har analyserat upptagningen av fingeravtryck från barn från och med sexårsålder ur ett rättighetsperspektiv. FRA gjorde bedömningen att en sänkning av åldersgränsen inte kommer ha en signifikant påverkan på antalet utvisningar som kan verkställas och konstaterar att det därmed inte kan anses vara nödvändigt och proportionerligt att ta fingeravtryck på så unga barn.¹⁶

Det är även relevant att beakta att den exakta åldern för asylsökande barn inte alltid är känd. Det innebär därför att myndigheterna måste göra en åldersbedömning på mycket små barn för att veta om de är sex år eller yngre innan de tar deras fingeravtryck. Konsekvensen kan då bli att ännu yngre barn kommer tvingas lämna fingeravtryck eftersom det inte går att garantera att den åldersbedömning Migrationsverket gör är korrekt.

¹⁶ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), The impact of the proposal for a revised Eurodac Regulation, s. 22.

Även om utredningen nämner flera syften till sänkningen av åldersgränsen för att ta fingeravtryck kan det antas att ett av huvudsyftena är att förbättra möjligheterna att verkställa utvisningsbeslut. Baserat på FRA:s bedömning är det inte troligt att det syftet kommer uppnås. Eftersom ändamålet med åtgärder inte kan förväntas uppnås kan inte behovet anses vara speciellt angeläget och därmed kan ingreppet i den personliga integriteten inte anses vara nödvändigt eller proportionerlig. Institutet **avstyrker** därmed förslaget.

7.11.3 Polismyndighetens möjlighet till automatiserade jämförelser med uppgifter i Migrationsverket register

Institutet har tidigare svarat på remissen om utredningen Biometri - för en effektivare brottsbekämpning.¹⁷ I remissvaret avstyrkte institutet förslaget att göra det möjligt att genomföra biometriska jämförelser med uppgifter i register som inte förts i brottsutredande syfte. Institutet anförde att förslaget inte kan anses vara proportionerligt i förhållande till syftet och att det finns starka skäl att tro att förslaget inte är i förenlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.¹⁸ Institutet vidhåller sin ståndpunkt gällande förslaget och **avstyrker** att den automatiserade ansikts- och fingeravtrycksjämförelsen ska omfatta de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

11.5.2 Rätt till offentligt biträde vid avvisning

Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om att rätt till offentligt biträde ska utökas till att omfatta överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning. Den allmänna principen om rätten till rättvis rättegång omfattar tillgången till offentligt biträde.¹⁹

¹⁷ SOU 2023:32.

¹⁸ Institutet för mänskliga rättigheter, Remissvar Remiss av Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32), Dnr 1.1.2-324/2023.

¹⁹ Artikel 6 i Europakonventionen, artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 40 i barnkonventionen.

Kap 12 Provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Institutet **avstyrker** förslaget om provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Utredningen konstaterar följande: provtagning som genomförs med tvång kommer sannolikt att utgöra ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen; det kan också innebära ett frihetsberövande i den mening som avses i 2 kap. 8 § regeringsformen och i artikel 5.1 i Europakonventionen; samt ett ingrepp i rätten till privat- och familjeliv, enligt artikel 8.1 i Europakonventionen.

Utredningen menar att verkställighetsarbetet begränsades kraftigt till följd av coronapandemin, på grund av krav på att den som återvänder ska genomföra PCR-test och ha vaccinationsintyg. Dock redogör varken utredningen eller de årsredovisningar från Polismyndigheten och Migrationsverket som utredningen hänvisar till det faktiska antalet utvisningsärenden som inte kunde verkställas endast på grund av avsaknad av PCR-test. Vidare menar utredningen att om och när en liknande situation uppstår på nytt kommer det sannolikt att finnas ett stort behov av att kunna agera skyndsamt så att en sådan sjukdoms eller pandemis effekter på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut kan begränsas. Institutet anser att utredningen inte i tillräcklig grad redogör för den väntade effekten av förslaget i förhållande till det allvarliga påtvingade kroppsliga ingreppet som det utgör. Institutet anser därför inte att utredningen visat att förslaget är nödvändigt och proportionerligt.

Enligt artikel 3.1 i barnkonventionen ska alla åtgärder som rör ett barn baseras på en bedömning av barnets bästa. Det innebär att varje beslut som innebär att ett barn utsätts för kroppsligt tvång måste prövas genom en noggrann bedömning av barnets behov och rättigheter. Kroppsligt tvång ska alltid ses som en sista utväg. Barnets hälsa, välmående och psykiska tillstånd ska tas i beaktande, och det måste finnas en övervägande om andra, mindre ingripande åtgärder har prövats. Bedömning måste göras av de långsiktiga konsekvenserna

för barnet. Vilka effekter kommer det kroppsliga tvånget att ha på barnets psykologiska välmående och framtida utveckling. Det är också viktigt att väga in om tvångsåtgärderna kan få negativa effekter på barnets förtroende för vuxna och myndigheter. Det ska göras en bedömning av om det finns alternativa sätt att nå målet utan att använda kroppsligt tvång. Om tvångsåtgärder är nödvändiga, ska de vara proportionerliga i förhållande till målet som eftersträvas.

Utredningen konstaterar att det ännu inte går att förutse hur en provtagning för nya sjukdomar som kan komma att omfattas av lagstiftningen ska ske, vilket gör att det finns svårigheter i att bedöma integritetsintrånget för barnet. Vidare anser utredningen att det generellt sett inte kan anses vara proportionerligt att provta den som är under 18 år för sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Utredningen menar dock att det finns ett starkt intresse av att beslut om utvisning med stöd av LSU, beslut om utvisning på grund av brott och så kallade säkerhetsärenden kan verkställas. Intresset av att sådana beslut kan verkställas är betydligt starkare än vad som är fallet för övriga avlägsnandebeslut och det betyder att ett större intrång i den personliga integriteten kan accepteras, enligt utredningen.

Institutet anser dock att utredningen inte gjort en fullständig bedömning av barnets bästa där barnets olika rättigheter vägs in och **avstyrker** förslaget mot den bakgrunden. Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget **anser** institutet att även om svensk lagstiftning ska tolkas fördragskonformt och barnkonventionen är svensk lag kan det finnas skäl att i den föreslagna lagstiftningen tydliggöra att en bedömning av barnets bästa ska göras i varje enskilt beslut som rör ett barn i enlighet med artikel 3.1. i barnkonventionen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredarna Cecilia Sandqvist och Alina Anderberg. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschef Eva Glückman och juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

Fredrik Malmberg, direktör