

Juridiska fakultetskansliet

Justitiedepartementet

Remiss: Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80)

Genom beslut Ju2024/02572 har betänkandet Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll (SOU 2024:80) remitterats till Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet.

Betänkandet är omfattande och innehåller ett betydande antal förslag till författningsändringar. De synpunkter som följer berör huruvida förslagen är förenliga med regeringsformen (RF), i synnerhet skyddet för grundläggande rättigheter under 2 kap. RF och skyddet för mänskliga rättigheter under EKMR. Förslagen i utredningen rör till stor del grundläggande rättigheter som kan begränsas. Remissvaret berör därför i huvudsak huruvida förslagen uppfyller de krav som finns avseende rättighetsbegränsande lagstiftning, framförallt vad gäller proportionalitet.

Juridiska fakultetsnämnden tar inte ställning till de förslag som inte behandlats i remissvaret, på vissa punkter framgår av remissvaret att fakultetsnämnden ansett förslagen vara rättsligt invändningsfria, under förutsättning att tillämpningen är nödvändig i det enskilda fallet eller proportionerlig.

Fakultetsnämnden har följande synpunkter.

Utgångspunkter

Utredningen behandlar möjligheterna till effektiv återvändandeverksamhet, d.v.s. myndigheters verksamhet för att se till att personer som inte är svenska medborgare och saknar rätt att vistas i landet lämnar det. De rättsfrågor som aktualiseras berör under vilka förutsättningar och med vilka medel som personer som saknar svenskt medborgarskap och rätt att vistas i Sverige ska få att lämna landet, samt hur sådana personer ska identifieras.

De överväganden som görs i SOU 2024:80 berör frågor om underlättande av utlänningskontroll (d.v.s. åtgärder vidtagna av i första hand polisen i syfte att utröna huruvida en person som inte är svensk medborgare har rätt att vistas i riket), utredning av huruvida en person har rätt till uppehållstillstånd, och i slutligen åtgärder för återvändandeverksamhet (d.v.s. åtgärder från myndigheters sida för att se till att personer som inte har rätt att vistas i riket lämnar landet, antingen frivilligt eller genom tvångsåtgärder).

Vissa av de föreslagna bestämmelserna, t.ex. rörande användning av tvångsmedel mot enskilda är otvetydigt att se som begränsningar av grundläggande rättigheter (t.ex. avseende kroppsvisitation eller omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning). Vissa av de föreslagna åtgärderna innebär i och för sig ingrepp i en av grundläggande rättigheter skyddad sfär, men är frivilliga i den meningen att något rättsligt krav på den enskilde att underkasta sig åtgärden inte finns eftersom den enskilde genom att t.ex. inte ansöka om uppehållsrätt eller medborgarskap kan undgå den. Att avstå från möjligheten till uppehållsrätt eller medborgarskap torde dock vara att se som så betungande att rättighetsbegränsande åtgärder som är förutsättningar för att t.ex. ansöka om uppehållsrätt i realiteten måste ses som ingrepp i grundläggande rättigheter.

I svensk rätt berör förslaget främst skyddet för grundläggande rättigheter under 2 kap. RF. 2 kap. RF är utformad så att skyddet för grundläggande rättigheter berör alla som befinner sig under svensk jurisdiktion, men det finns vissa särskilda möjligheter att inskränka rättigheter för utländska medborgare och statslösa personer som regleras närmare i RF 2:25. Vad gäller förhållandet mellan RF 2:25 och de allmänna begränsningsreglerna i RF 2:20 – RF 2:24, står det klart att RF 2:25 i vissa fall tillåter mer omfattande inskränkningar av enskildas rättigheter för utlänningar och statslösa än för svenska medborgare. Det är också klart att man tillåter inskränkningar i rättigheter vilka för svenska medborgare är absoluta (t.ex., avseende skydd mot tvång att ge tillkänna sin åskådning, liksom skydd mot ingrepp i rättigheter p.g.a. åskådning). I vilken utsträckning i rättspraxis utbildade krav på proportionalitet vid rättighetsbegränsande lagstiftning gäller under RF 2:25 är dock inte helt klart. I detta remissvar har Fakultetsnämnden utgått från att krav på ändamålsenlighet (d.v.s. att rättighetsbegränsningar kan uppnå sina syften) och nödvändighet (d.v.s. att rättighetsbegränsningar inte ska vara mer betungande för enskilda än nödvändigt för att uppnå syftet) som följer av proportionalitetsprincipen (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753) och RF 2:21 gäller även i förhållande till inskränkningar av grundläggande rättigheter för personer som inte är svenska medborgare. Bedömningar av nödvändigheten gäller både att åtgärden ska vara faktiskt nödvändig, d.v.s. de föreslagna begränsningarna ska kunna leda till att de uppnår syftet, och syftet ska inte heller uppnås genom t.ex. andra redan existerande rättsregler. Lagstiftaren har ett handlingsutrymme utrymme att bedöma huruvida åtgärder är nödvändiga, men vad gäller ingrepp i enskildas rättigheter ska de också vara ändamålsenliga och nödvändiga i det enskilda fallet. Bedömningen av ändamålsenligheten och nödvändigheten måste göras i ljuset av de syften som ligger till grund för den föreslagna lagstiftningen. Generellt gäller att sådana syften ska vara ”godtagbara i ett demokratiskt samhälle”, även om RF 2:25 får förstås som att den ger ett något större utrymme för lagstiftaren att välja syften för rättighetsbegränsande lagstiftning i förhållande till åtgärder riktade mot personer som inte är svenska medborgare än i förhållande till personer som är svenska medborgare. Fakultetsnämnden anser därför att

avvägningen mellan enskilda rättigheter och allmänna intressen, utifrån RF 2:25 på vissa punkter kan skilja sig mellan svenska medborgare och utlänningar.

Vad gäller svenska folkrättsliga skyldigheter finns bestämmelser i Art. 8, 5 och 3 EKMR som innebär att det kan finnas begränsningar avseende utvisning, men det står klart att kontroll över vilka personer som befinner sig i landet utgör ett legitimt intresse för rättighetsbegränsningar enligt Art. 8 EKMR. Begränsningar av rättigheter under Art. 8 EKMR kan ske för de syften som följer av Art. 8(2) EKMR. De begränsningar av Art. 8 EKMR som finns i en rättsordning ska vara lagliga (d.v.s. rättsenliga), de ska tjäna legitima syften (d.v.s. de syften som följer av Art. 8(2) EKMR), ändamålsenliga, minimalt ingripande och innebära en rimlig avvägning mellan den enskildes rättigheter och allmänna intressen. Vad gäller frihetsberövanden så regleras sådana i Art. 5 EKMR. Art. 5 EKMR innehåller inga generella begränsningsgrunder men däremot preciserade undantag för frihetsberövanden. Utredningen konstaterar att det enligt Art. 13 EKMR finns en rätt till effektivt rättsmedel avseende rättigheter som skyddas av EKMR, men att bedömningen av huruvida rättsmedlen är tillräckliga måste ske utifrån en bedömning av de samlade rättsmedel som erbjuds i rättsordningen, inklusive kompensatoriska rättsmedel som skadestånd. Vad gäller åtgärder för att omhänderta egendom aktualiseras också Art. 1 1 TP EKMR och dess skydd för äganderätten (vilket utredningen inte närmare behandlar). Även vad gäller skyddet under Art. 8 EKMR och Art. 1 1 TP EKMR aktualiseras frågor om proportionalitetsprövning.

Förslag avseende nya tvångsmedel i förhållande till enskilda

Användning av tvångsmedel för att avgöra utlänningars identitet

Kopiering av innehåll lagrat på elektronisk kommunikationsutrustning

I förslaget föreslås att man ska kunna omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och avläsa den, samt kopiera innehållet främst i syfte att utreda utlänningars identitet, samt (avseende lagen om inre utlänningskontroll) utreda avvisning. Förslagen om omhändertagande av utrustning, kopiering av information och avläsning måste ses som en helhet.

I utredningen föreslås införandet av en möjlighet att genomöka elektronisk kommunikationsutrustning och kopiera material från sådan utrustning (de föreslagna 9 kap. 18-20, 22-25 §§ utlänningslagen). De föreslagna åtgärderna innebär begränsningar av RF 2:6 (skyddet mot husrannsakan och brytandet av post- och telehemligheten) och av Art. 8 EKMR. Handlingar som omfattas av förbud mot beslag enligt 27:2 rättegångsbalken (RB) omfattas inte. Under förutsättning att man kan anse att det är ändamålsenligt och nödvändigt i det enskilda fallet är en sådan regel konstitutionellt tillåtlig.

Vad gäller kopiering och varaktigheten av omhändertagande finns ett samband mellan dem, eftersom kopiering kan minska behovet av tillgång till kommunikationsutrustningen för myndigheten, vilket kan motivera att ett omhändertagande ska vara mer kortvarigt. Dock innebär kopiering samtidigt ett vidare ingrepp i den meningen att det ger myndigheten mer långvarig (och vad gäller de tekniska möjligheterna permanent) tillgång till handlingar. Vissa särskilda frågor som berör omhändertagande och kopiering av omhändertagen elektronisk kommunikationsrustning behandlas närmare nedan.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

I utredningen föreslås ett antal åtgärder för att kunna avgöra utlänningars identitet, vilket bl.a. inkluderar att omhänderta och genomsöka elektronisk kommunikationsutrustning (vilket torde inkludera sådant som dator, mobiltelefon, iphone/smartphone etc.) i samband med inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen (föreslagen lydelse av 9 kap. 18 § utlänningslagen). Fakultetsnämnden anser att förslaget tjänar ett godtagbart syfte, men att det framstår som lämpligt att det klargörs att åtgärden ska vara ”nödvändig i det enskilda fallet”, inte bara ”nödvändig”.

I förslaget till 9 kap. 18 § utlänningslagen föreslås att omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid åtgärder enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen ska kunna pågå så länge kontrollåtgärder pågår, d.v.s. en tidsgräns saknas även om en typisk kontrollåtgärd pågår under relativt kort tid. Fakultetsnämnden anser att det bör övervägas om en tidsgräns bör införas.

Bestämmelser om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning finns också i den föreslagna 9 kap. 19 § utlänningslagen avseende möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning under den tid som en utlännings rätt till uppehållstillstånd utreds, om utlänningen inte kan göra sin identitet sannolik och det behövs för att utreda utlänningens identitet. (I de föreslagna 9 kap. 18 och 20 §§ utlänningslagen föreskrivs att omhändertagandet får göras om det är ”nödvändigt” för de angivna syftena, det är inte klart varför förslaget till 9 kap. 19 § utlänningslagen formulerats på annat sätt.) Omhändertagandet i dessa senare fall ska dock längst kunna vara under 3 månader. Fakultetsnämnden anser att det kan ifrågasättas om omhändertagande för så lång tid är nödvändigt.

I utredningens förslag till 9 kap. 20 § utlänningslagen finns en bestämmelse om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, dock begränsat till 3 månader, för att verkställa avvisning, under förutsättning att utrustningen kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Fakultetsnämnden anser att det kan ifrågasättas om omhändertagande för så lång tid är nödvändigt.

Omhändertagandet behöver enligt fakultetsnämnden också övervägas utifrån äganderättsskyddet under Art. 1 1 TP EKMR/RF 2:15 eftersom material sparad på elektronisk kommunikationsutrustning direkt och indirekt kan ha betydande värde för den enskilde, t.ex. i vederbörandes yrkesutövning.

Utlänningens medverkan vid avläsning och autentisering av elektronisk kommunikationsutrustning och avläsbara informationssystem

Utredningens förslag till 9 kap. 26 § utlänningslagen rör möjligheten att framtvinga utlänningens medverkan till biometrisk autentisering för att tillgängliggöra innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning. Utredningen föreslår i förslaget till 9 kap. 26 § utlänningslagen också att den enskilde på tillsägelse ska medverka till att elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits ska kunna öppnas. Fakultetsnämnden anser att polisens och Migrationsverkets befogenheter på denna punkt bör preciseras eftersom det rör inskränkningar av rättigheter under såväl RF 2:6 som Art. 8 EKMR.

Den föreslagna 9 kap. 26 § utlänningslagen kan också aktualisera frågor om risk för självangivelse för brott enligt Art. 6(1) EKMR, som enligt fakultetsnämndens uppfattning behöver övervägas närmare.

Avläsning av omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning och material kopierat från omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning

Enligt den föreslagna 9 kap. 22 § utlänningslagen föreslås att utrustningen ska kunna avläsas, liksom ”sådana avläsningsbara informationssystem som sannolikt har använts av utlänningen och som kan nås via utrustningen för att söka efter handlingar som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet”. Med det senare förefaller avses sådant som data som utlänningen har tillgång till via denna kommunikationsutrustning som inte är lagrad på den, men där tillgången till utrustningen underlättar tillgången till informationen. Det torde omfatta sådant som lösenordsskyddade konton på andra servrar (t.ex. för e-post, i sociala medier o.d.) där någon sparat lösenord på sin elektroniska kommunikationsutrustning.

Förslaget torde sannolikt vara ändamålsenligt i den meningen att det torde ge tillgång till relevanta data, men det torde också vara sannolikt att det i många fall kommer att leda till insamling av mycket stora mängder data, där kopplingen till den enskilde och relevansen för utredningen av den enskildes identitet inte alltid är särskilt stark. Det aktualiserar enligt fakultetsnämndens uppfattning överväganden om proportionaliteten i synnerhet vad avser åtkomsten till avläsningsbara informationssystem.

Enligt förslaget ska även handlingar som finns på andra avläsningsbara informationssystem men blir tillgängliga under utredningstiden kunna avläsas. Material som omfattas av reglerna om beslag i 27:2 RB ska dock inte kunna avläsas eller kopieras. Den föreslagna lagtexten, i synnerhet som den utläggs i författningskommentaren ter sig dock oklar vad gäller gränserna avseende vilka uppgifter/dokument som kan kopieras. Det är heller inte uppenbart hur en sådan bedömning ska kunna göras innan avläsning av den aktuella dokumentationen skett. Fakultetsnämnden anser att detta bör preciseras och eventuellt vara föremål för vidare överväganden.

Generellt tycks det vara så att ju större begränsningar som finns rörande vilka dokument myndigheter får ta del av (d.v.s. avläsa) och ju färre dokument som får kopieras av myndigheter, desto längre kommer det att finnas behov av omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, eftersom det gör att många dokument måste kontrolleras manuellt innan de eventuellt kan kopieras. Det innebär att regler som gör att färre dokument får kopieras och avläsas, också kan öka den tid under vilken myndigheter har tillgång till t.ex. enskildas e-postkonton. Fakultetsnämnden anser att denna målkonflikt behöver övervägas ytterligare.

Sekretess och gallring avseende uppgifter/dokument från omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning

Vad gäller frågor om sekretess anses i utredningen att uppgifter som kopieras blir allmänna handlingar men normalt kommer att vara sekretessbelagda. Vad gäller överskottsinformation föreslås ingen direkt reglering, även om överskottsinformation omfattas av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, vilket innebär sekretess med omvänt skaderekvisit. Som utredningen konstaterar kan denna sekretess genombrytas, inklusive utifrån överväganden enligt 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (den

s.k. generalklausulen). Denna ordning framstår enligt fakultetsnämndens bedömning som problematisk, och kan aktualisera frågor om förhållandet till Art. 8 EKMR, eftersom de uppgifter som finns på elektronisk kommunikationsutrustning kan vara mycket omfattande. Fakultetsnämnden anser att det bör övervägas om en regel om absolut sekretess ska införas avseende handlingar som är kopierade från omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning, eftersom det i realiteten kan vara svårt att bedöma effekter av utlämnande.

I förslag till 9 kap. 23 § utlänningslagen föreslås att kopierade uppgifter ska förstöras senast när åtgärder enligt 9 kap. 9 eller 11 §§ utlänningslagen avslutats, men att förstörandet av uppgifter inte måste ske i samband med det utan kan ske senare. Detta framstår som oklart. Fakultetsnämnden anser att det föreslagna stadgandet borde preciseras antingen så att förstörandet av kopierat material sker senast vid beslutet, eller inom en i lagtexten fastslagen tidsgräns efter beslutet. Utredningen betonar dock att många kopior torde kunna förstöras tidigare, när de inte behövs. Detta bör preciseras i den föreslagna lagtexten.

Överprövning av beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning
Vad gäller beslut om omhändertaganden ska det enligt förslaget göras av i lagstiftningen utpekade myndigheter. Utredningen anser att det vore olämpligt om beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning skulle göras av förvaltningsdomstol (se den i betänkandet föreslagna lydelsen av 14 kap. 15 § utlänningslagen). Fakultetsnämnden anser att det bör införas en relativt kort tidsgräns för när prövning av ett överklagande ska ha skett hos migrationsdomstol (d.v.s. i förvaltningsrätt), eftersom det med tanke på ingreppets ingripande karaktär finns skäl att se till att överprövning kan ske snabbt.

Utredningen föreslår inte någon möjlighet att överpröva beslut om kopiering av information. Kopiering av information från elektronisk kommunikationsutrustning innebär att den information som finns på elektronisk kommunikationsutrustning blir tillgänglig för myndigheten och förblir hos myndigheten tills den gallras eller förstörs i övrigt. Det innebär vad gäller kopiering av data på elektronisk kommunikationsutrustning att myndigheten ofta får tillgång till mycket omfattande information som i de flesta fall omfattar personliga förhållanden under potentiellt mycket lång tid. Inte ens ett framgångsrikt överklagande av beslutet att omhänderta kommunikationsutrustningen hindrar att informationen tillgängliggörs för, eller kopieras av myndigheten under den tid som omhändertagandet består, eftersom beslut om omhändertaganden ska verkställas omedelbart. Överklagande av omhändertagandebeslut, kommer därmed i många fall bara att kunna leda till att den omhändertagna utrustningen återlämnas, men inte att myndigheten förhindras ta del av information som lagrats på utrustningen. Det skydd som den enskilde ges genom överprövning av eller skadestånd till följd av omhändertagandebeslutet blir i motsvarande mån mycket begränsat, och hindrar inte kärnan i integritetsintrånget.

Eftersom besluten ska gälla omedelbart förefaller det, som utredningen tar upp, klart att risken att förvaltningsrättsliga rättsmedel blir verkningslösa är betydande i många fall. Avseende kompensatoriska rättsmedel förefaller utredningen syfta på bestämmelser i 3 kap. 2 § skadeståndslagen eller 3 kap. 4 § skadeståndslagen. Eftersom omhändertaganden av elektronisk kommunikationsutrustning i många fall sannolikt inte kommer att leda till

ekonomisk skada, hänvisas enskilda i sådana fall till ideella skadestånd vid eventuella överträdelser av 2 kap. RF eller EKMR.

Identifiering genom fingeravtryck

I 9 kap. 8 § utlänningslagen föreslås delvis nya bestämmelser om att ta fingeravtryck och fotografera utlänningar. Generellt sänks åldern för att ta fingeravtryck av utlänningar från 14 till 6 års ålder. I författningskommentaren nämns att sådana åtgärder måste vara proportionerliga. En ny bestämmelse om tagande av fingeravtryck och fotografering som åtgärd för identifiering vid avvisning/utvisning föreslås också i 9 kap. 8 § utlänningslagen.

I utredningens förslag till bestämmelse i 9 kap. 8 j utlänningslagen föreslås att när ett uppehållstillståndskort, ett upphållskort, ett permanent upphållskort, ett bevis om uppehållsstatus eller ett bevis för gränsarbetare ska lämnas ut till en utlänning får Migrationsverket fotografera utlänningen och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om identiteten inte kan klarläggas på annat sätt.

Det finns också ett förslag till krav på att utlänningar över sex års ålder ska lämna fingeravtryck och att utlänningar generellt ska låta sig fotograferas när deras identitet ska utredas muntligt (föreslagen bestämmelse i 9 kap. 8k § utlänningslagen).

Användning av fingeravtryck för att tillförsäkra sig om att en persons identitet är ett ingrepp i en enskilds kroppsliga integritet, som aktualiserar både 2:6 RF och Art. 8 EKMR. Vad gäller nödvändighetsbedömningen måste den ses i ljuset av huruvida det finns alternativa möjligheter att med samma säkerhet identifiera en person som skulle mindre ingripande. Fakultetsnämnden anser att förslaget om tagande av fingeravtryck och fotografering av personen i syfte att dokumentera personen identitet är rättsenliga om de är nödvändiga i det enskilda fallet.

I förslaget till ny lydelse av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ges en möjlighet att besluta om fotografering och lämnande av fingeravtryck för personer som ansöker om uppehållstillstånd som flyktingar eller alternativt skyddsbehövande, som tidigare fanns i 9 kap. 8 § utlänningslagen. I förslaget till ny lydelse av 9 kap. 8a § utlänningslagen föreslås också en väsentligt längre möjlighet att lagra sådana fingeravtryck. Den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 8a utlänningslagen, *"fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd"* föreslås tas bort. På denna punkt anser fakultetsnämnden att vidare överväganden om proportionalitet är lämpliga.

Användning av tvångsmedel för att kunna dokumentera utlänningars identitet

Det föreslås att man ska kunna fotografera av utlänningar och ta fingeravtryck av utlänningar över sex års ålder när man lämnar ut bevis om rätt att visas i landet eller när man kontrollerar riktigheten i uppgifter i ett sådant bevis (föreslagen bestämmelse 9 kap. 8j § utlänningslagen). Det första utgör en begränsning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp enligt RF 2:6. Fotografering har normalt inte ansetts vara en inskränkning av den fysiska integriteten, men den innebär däremot en begränsning av skyddet för privatliv under Art. 8 EKMR. Såvitt det är nödvändigt i det enskilda fallet för

att göra en persons identitet fastställ- eller kontrollerbar framstår den föreslagna bestämmelsen som rättsenlig.

Användning av tvångsmedel för att utreda utlänningars uppehållsrätt

Utredningen föreslår införandet av en bestämmelse i 9 kap. 4 § utlänningslagen som ger möjlighet att kroppsvisitera utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd för att söka efter identitetshandlingar om personen inte överlämnar identitetshandlingar för att underlätta avvisning fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget.

Utredningen föreslår i ny lydelse av 9 kap. 4a § utlänningslagen, en vidgad möjlighet för polis och tull att omhänderta identitetshandlingar för utlänningar vars rätt att uppehålla sig i Sverige är oklar, avseende identitetshandlingar som påträffas vid kontroll.

Fakultetsnämnden anser att i den mån det rör sig om en utlännings enda möjlighet att identifiera sig under den tid en utredning pågår bör det övervägas om andra mindre ingripande åtgärder än omhändertagande är möjliga.

Ökade befogenheter för polisen avseende inre utlänningskontroll

I förslag till ändring av 9 kap. 9 § utlänningslagen föreslås en vidgad möjlighet för inre utlänningskontroll. Den innebär att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Det föreslås gälla att sådan kontroll bara får ske om det vid en sammantagen bedömning finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till iakttagelser på platsen och vad som framkommit i övrigt.

I utredningen föreslås också att en utlänning ska vara skyldig att efter kallelse av Migrationsverket komma till verket och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Utlänningen föreslås få hämtas till verket genom Polismyndighetens försorg enligt samma förutsättningar som anges i 9 kap. 9 § 1 st utlänningslagen.

Förslaget innebär att kravet på styrkan i bevisningen avseende omständigheter som talar för inre utlänningskontroll sänks. I utredningens överväganden betonas att det förutsätter en individuell bedömning, att det inte får ske utifrån enbart en persons utseende eller liknande och att det kräver en konkret omständighet som med någon styrka talar för att personen inte har rätt att vistas i Sverige, men det förefaller också klart att denna typ av bedömningar är svåra att kontrollera. Vad gäller det sänkta kravet på bevisning förefaller det svårt att undvika att i den mån kravet tillämpas kommer det att leda till en större andel utlänningskontroller som är resultatlösa.

I utredningen betonas att kontroller kan vara riktade mot en individ, eller mot t.ex. platser där det förekommer att personer som saknar rätt att vistas i Sverige kan förväntas befinna sig (s.k. selektiva kontroller). Även i de senare fallen måste det dock vara fråga om en individualiserad bedömning.

I lagtexten ges vissa indikationer på förutsättningarna för inre utlänningskontroll. De är enligt utredningen avsedda att underlätta en korrekt tillämpning av bestämmelsen. Fakultetsnämnden anser att det är tveksamt om bestämmelsen är så preciserad att den ger egentlig vägledning för tillämpningen.

Användning av tvångsmedel för att utreda/underlätta avvisning/utvisning

Utredningen föreslår införandet av en bestämmelse i 9 kap. 5 § utlänningslagen som innebär en möjlighet att kroppsvisitera utlänningar som ska avvisas vilka inte överlämnar identitetshandlingar samt deras genomsöka bagage. Fakultetsnämnden anser att den föreslagna bestämmelsen (som aktualiserar inskränkningar under Art. 8 EKMR) tjänar ett legitimt syfte och är rättsenlig, under förutsättning att dess tillämpning är nödvändig i det enskilda fallet.

Utredningen föreslår införandet av en lag om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Förslaget utgör en begränsning i skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp enligt RF 2:6 och i skyddet för den del av privatlivet som avser fysisk integritet enligt Art. 8 EKMR. Regeln måste meddelas genom lag, vilket uppfylls enligt förslaget. Under förutsättning att tillämpningen sker med iakttagande av begränsningar i 2 § i den föreslagna lagen är dess materiella innehåll förenligt med Art. 8 EKMR och RF 2:6.

I 7 § fastslås att beslut enligt 4 § i den föreslagna lagen är överklagbara till Migrationsdomstol, medan 5 § i samma lag fastslår att beslut normalt ska vara omedelbart verkställbara. Det förefaller därmed finnas en risk, med tanke på beslutens karaktär (som rör provtagning) att överklagandemöjligheten blir illusorisk. Fakultetsnämnden anser därför att det bör övervägas om huvudregeln istället bör vara att besluten inte är omedelbart verkställbara.

Motsvarande bestämmelser som föreslås i 9 kap. 19 § och 9 kap. 21-27 §§ utlänningslagen om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutredning i samband med avvisning föreslås också införas de föreslagna 5 kap. 31-36 §§ i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, samma synpunkter gör sig gällande även där, även om proportionalitetsbedömningar kan leda till andra slutsatser beroende på att intresseavvägningen berör delvis olika intressen.

Förslag avseende tvångsmedel vid ansökan om medborgarskap

Det föreslås att man ska kunna fotografera av utlänningar och ta fingeravtryck av utlänningar över sex års ålder när ansöker om eller anmäler att man önskar, svenskt medborgarskap, enligt förslagen lydelse av 13a § medborgarskapslagen. Oavsett att det är frivilligt att ansöka om eller anmäla att man önskar svenskt medborgarskap måste det ses som en begränsning av den enskildes rättigheter, eftersom det enligt förslaget är ett villkor för ett önskat myndighetsbeslut.

Kravet på att ta fingeravtryck utgör en begränsning av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp enligt RF 2:6. Fotografering har normalt inte ansetts vara en inskränkning av den fysiska integriteten, men den innebär däremot en begränsning av skyddet för privatliv under Art. 8 EKMR. Fakultetsnämnden anser att reglerna tjänar ett legitimt syfte eftersom det finns ett starkt intresse av att kunna fastställa identiteten på en person som beviljas medborgarskap. Därför är tillämpning av dem rättsenlig om den är nödvändig i det enskilda fallet för att fastställa eller kontrollera en persons identitet framstår förslaget som förenligt med rättighetsskyddet i RF och EKMR.

Förslag avseende avbrytande av rättsliga förfaranden i syfte att kunna verkställa utvisning

I utredningen föreslås en ändring i RB genom införandet av en bestämmelse, 23:4b RB, som innebär att om inget väsentligt allmänt eller enskilt berörs ska rättsliga förfaranden, inklusive rättegångar, kunna avbrytas i syfte att verkställa utvisning. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot detta, men det förefaller väsentligt att man i samband med det också beaktar RF 2:11 och skyddet för rätten till rättvis rättegång för enskilda som har enskilda anspråk mot en person som är föremål för utvisning.

Frågor om uppgiftsskyldighet rörande personer som uppehåller sig olovligt i Sverige

I utredningens betänkande finns också ett förslag om införandet av en bestämmelse i 17 kap. 4 § utlänningslagen om skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter om enskilda om det kan antas att utländsk medborgare person saknar rätt att vistas i Sverige. Syftet med bestämmelsen är att underlätta avlägsnande av personer som inte har rätt att vistas i Sverige och motverka olovliga vistelser. Personer som inte har rätt att vistas i Sverige kan dels röra sådana som aldrig legaliserat sin vistelse, dels röra sådana som har haft rätt att vistas i Sverige men inte längre fyller kraven för det. I utredningen behandlas dels intresseavvägningar mellan intresset av effektiva insatser för återvändande och andra intressen. Fakultetsnämnden har inga synpunkter på dessa avvägningar. Vad gäller intresset av skydd för grundläggande rättigheter är det väsentligt, men torde avseende själva återvändandeverksamheten kunna uppfyllas inom dess ramar.

Generellt torde dock inte de uppgifter som aktualiseras ge så omfattande information om enskilda att RF 2:6 berörs. Informationsutbytet mellan myndigheter i sig kan dock aktualisera frågor om skydd för privatliv och persondata, som kan behöva övervägas ytterligare.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten omfattar ett antal uppgifter som kan användas för att identifiera, komma i kontakt eller omhänderta en person. Utlämnande av sådana uppgifter kan ha stor indirekt betydelse för den enskilde, men uppgifterna är inte sådana uppgifter som typiskt sett anses utgöra känsliga personuppgifter i OSL:s mening.

De myndigheter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldigheten är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Bestämmelsen har konstruerats så att uppgiftsskyldigheten dels bara gäller vissa myndigheter, dels inte gäller i förhållande till uppgifter som kommit till de aktuella myndigheternas kännedom i vissa särskilda verksamheter, bl.a. inte i samband med inspektions- och tillsynsverksamhet, förundersökningar, sekretess vid folkbokföring vid fingerade personuppgifter, vid bearbetning av personuppgifter för statistiska ändamål, sekretess i hälso- och sjukvården, biobanker, uppgifter om hälsotillstånd för vårdbehövande i socialförsäkringen och i personaladministrativ verksamhet som utförs av en myndighet. Eftersom det rör sig om specifika typer av data från ett begränsat antal myndigheter som lämnas till de mottagande myndigheterna, är förslaget rättsenligt.

Enligt förslag till 17 kap. 6 § utlänningslagen ska också Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten på begäran lämna uppgifter till Migrationsverket, Polisen och Säkerhetspolisen för att verkställa avvisning. Här ska noteras att de uppgifter som kan aktualiseras är väsentligt mer omfattande. I sådana fall har dock en prövning av personens rätt att stanna i landet redan skett. De data som berörs är dock väsentligt mer omfattande än de som aktualiseras vid tillämpning av den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 4 § utlänningslagen men berör en väsentligt mer avgränsad grupp av personer.

Lagring av uppgifter rörande utländska medborgare hos Migrationsverket

I förslaget till ändring av 3 § utlänningsdataförordningen föreslås längre lagringstider för personuppgifter som finns hos Migrationsverket, där uppgifter antingen föreslås raderas när en person blir svensk medborgare, eller tio år efter att beslut om uppehållstillstånd upphörde att gälla, eller tio år efter att beslut om utvisning eller återreseförbud upphörde att gälla. Sammantaget innebär det en inte oväsentlig förlängning av lagringstiden för persondata, där proportionaliteten kan behöva övervägas ytterligare.

I förslag till ändring i 20 § utlänningsdatalagen föreslås att även Säkerhetspolisen ska få ta del av uppgifter som behandlas av Migrationsverket enligt 11 och 15 §§ Utlänningsdatalagen. Fakultetsnämnden har ingen direkt invändning mot förslaget, men noterar att behandling av uppgifter enligt 11 § Utlänningsdatalagen är omfattande, varför proportionaliteten i sådan tillgång kan behöva övervägas.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av universitetslektor Carl Lebeck. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd