

Kommittédirektiv



Åtgärder för ett effektivare återvändande och motverkande av missbruk av resehandlingar

**Dir.
2017:45**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 april 2017

Sammanfattning

I syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige ska en särskild utredare lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck, dels omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Utredaren ska även lämna förslag på hur missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Utredaren ska bl. a.

- föreslå författningsändringar som syftar till att utöka Polismyndighetens möjligheter att använda sig av fingeravtrycksupptagning i identifieringssyfte,
- föreslå författningsändringar som i större utsträckning än i dag möjliggör ett omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar,
- föreslå författningsändringar som syftar till att motverka missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

Bakgrund

Oklar identitet

Fler människor än någonsin har sökt asyl i Sverige under de senaste åren och regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stärka det svenska asylsystemet. För att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten är det avgörande att personer, som efter en rättssäker prövning har fått ett av- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, återvänder så snabbt som möjligt. Ett stort antal av dessa personer blir dock kvar i Sverige under längre perioder. En verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut försvåras bl.a. av att många håller sig undan myndigheterna eller saknar identitetshandlingar.

En grundläggande skyldighet för en asylsökande är att medverka till att försöka klarlägga sin identitet, alternativt göra den sannolik. Det kan konstateras att antalet personer som ger in passhandling vid ansökningstillfället hos Migrationsverket är mycket lågt. Under 2016 uppvisades en passhandling i samband med ansökan om asyl i endast 17 procent av ärendena. Detta medför svårigheter för såväl prövningen av asylärendet som vid en verkställighet av ett beslut om av- eller utvisning. Det kan drabba den enskilde asylsökande både i form av en längre asylprocess samt i ett längre perspektiv vid till exempel en medborgarskapsansökan.

Även utifrån ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att känna till vilka som vistas i landet.

Det har också under senare år noterats ett ökat antal personer som uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd. I denna grupp finns ett antal utsatta barn och unga vuxna. Många lever utanför samhället och har inte kontakt med myndigheter. Flera har dessutom uppgivit olika identiteter. Mot denna bakgrund är det särskilt viktigt, inte minst ur ett barnperspektiv, att minderåriga kan identifieras i ett tidigt skede.

Eftersom Polismyndigheten i dag har begränsade möjligheter att ta fingeravtryck på ovan nämnda personer är det av stor vikt att dessa möjligheter utökas.

Enligt nuvarande ordning saknar Polismyndigheten uttryckligt lagstöd för att eftersöka och omhänderta pass eller andra identitetshandlingar från personer som vistas olovligt i landet.

Möjligheten att omhänderta pass och identitetshandlingar i ett tidigt skede ingår som ett led i att motverka förstörande eller undanhållande av sådana handlingar. Det är därför angeläget att Polismyndigheten ges de befogenheter som krävs för att kunna omhänderta pass eller identitetshandlingar, även om personen inte ansöker om uppehållstillstånd.

Missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort

Det förekommer missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort, handlingar som utfärdas av Migrationsverket. Det finns till exempel information om att handlingar av detta slag köps till höga priser av personer som vill resa in i Schengenområdet.

I Justitieutskottets betänkande (2015/16:JuU25) ”Åtgärder mot missbruk av svenska pass” gjordes i punkt 3 ett tillkännagivande till regeringen om att den skulle återkomma med ett förslag till riksdagen om att de lagändringar som föreslogs för svenska pass även skulle gälla främlingspass och resedokument. Tillkännagivandet omfattade också en uppmaning att se över regelverket för uppehållstillståndskort i syfte att motverka missbruk.

Mot denna bakgrund finns det anledning att vidta åtgärder i syfte att stävja missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort.

Nuvarande ordning

Klarläggande av identitet

I Migrationsverkets prövning av asylärenden ska en utlänning göra sin identitet sannolik. Enligt Migrationsverkets praxis kan detta göras bland annat genom muntliga uppgifter. I syfte att kunna verkställa ett beslut om av- eller utvisning behöver dock

utlänningens identitet vara klarlagd. Detta innebär i regel att en person ska kunna identifieras genom identitetshandlingar.

Enligt 5 kap. 4 § utlänningsförordningen (2006:97) kan den asylsökande som medverkar till att klarlägga sin identitet beviljas undantag från arbetstillstånd. Av 10 § lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande m.fl. framgår att dagersättning får sättas ned för en utlänning som har fyllt 18 år om han eller hon försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet.

Enligt 10 kap. utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, kan en utlänning under vissa förutsättningar ställas under uppsikt eller tas i förvar bl.a. när identiteten är oklar (s.k. identitetsförvar) eller som ett led i att förbereda en verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut när det bedöms finnas en undanhållanderisk (s.k. verkställighetsförvar).

Kontroll av Sveriges inre och yttre gräns

Sverige ingår i Schengensamarbetet, dvs. det samarbete som innebär att de deltagande staterna har avskaffat sina gränskontroller vid de inre gränserna, och samtidigt förstärkt sina gränskontroller vid de yttre gränserna. Av artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) följer att ingen gränskontroll ska ske av personer vid passage av de inre gränserna mellan unionens medlemsstater och att förordningen fastställer regler för gränskontroll av personer vid passage av unionens medlemsstaters yttre gränser.

Vid den yttre gränsen genomgår personer som enligt unionsrätten har fri rörlighet i allmänhet minimikontroller, genom kontroll av pass, medan medborgare från länder utanför EU kontrolleras mer noggrant. De ska dels visa upp en giltig resehandling och erforderlig visering eller giltigt uppehållstillstånd, dels visa upp handlingar som styrker syftet med vistelsen och visar att de har tillräckliga ekonomiska medel för sitt uppehälle under vistelsen (artikel 8 i kodex om Schengengränserna).

Kontroll under vistelsen i Sverige (inre utlänningskontroll)

Att gränskontrollerna vid de inre gränserna avskaffats hindrar inte andra typer av personkontroller, till exempel s.k. inre utlänningskontroller, vars syfte är att kontrollera en utlännings rätt att uppehålla sig på medlemsstatens territorium. En inre utlänningskontroll får göras om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det finns en annan särskild anledning till kontroll. Att däremot kontrollera någon på basis av en så kallad etnisk profilering är förbjudet. Kontroller ska alltid ske med respekt för den enskildes personliga integritet i enlighet med Polismyndighetens föreskrifter. Bestämmelserna om inre utlänningskontroller fastställs genom nationell lagstiftning. En utlänning som vistas i Sverige är enligt 9 kap. 9 § UtL bl.a. 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.

Fingeravtrycksupptagning

Av 9 kap. 8 § UtL framgår att Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning. Om utlänningen har fyllt 14 år och inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige får man dessutom ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande eller om det finns en grund att besluta om förvar.

Fingeravtryck kan alltså inte tas, i samband med inre utlänningskontroll, om inte personen som kontrolleras i anslutning till kontrollen ansöker om uppehållstillstånd eller ska tas i förvar.

Polismyndighetens användning av upptagna fingeravtryck regleras i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

Omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar

Av 9 kap. 2 § UtL framgår bland annat att en polisman får kroppsvisitera och undersöka en utlännings bagage vid en inresekontroll i syfte att ta reda på utlännings identitet. I 9

kap. 4–5 §§ UtL finns bestämmelser om när Polismyndigheten och Migrationsverket får ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar. I 4 § anges att om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, så får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att personen får uppehållstillstånd eller lämnar landet.

I 5 § anges att den verkställande myndigheten får ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Enligt gällande ordning har alltså Migrationsverket och Polismyndigheten begränsade möjligheter att ta hand om en utlännings pass när han eller hon befinner sig i landet olovligen.

Resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort

Den 15 april 2016 genomfördes lagändringar som syftar till att motverka missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81, bet. 2015/16:JuU25, rskr. 2015/16:158). Ändringarna innebär bl.a. att svenska medborgare ska kunna beviljas högst tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för ett vanligt pass till barn ska sänkas till tre år.

Av 2 kap. 1 a § UtL framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. I paragrafens tredje stycke fastställs begränsningar gällande bland annat passets giltighetstid och giltighetsområde.

I 4 kap. 4 § UtL återfinns bestämmelser för utfärdande av resedokument. Där framgår att man får utfärda en särskild handling för resor för en flykting eller statslös, s.k. resedokument, samt resedokumentets begränsningar gällande bland annat giltighetstid.

Ytterligare bestämmelser om resehandlingar finns i 2 kap. utlänningsförordningen (2006:97).

För den som har beviljats ett uppehållstillstånd i Sverige utfärdar Migrationsverket ett uppehållstillståndskort som är ett bevis på att innehavaren har rätt att resa in och vistas i Sverige.

Kortet har samma giltighetstid som uppehållstillståndet, dock längst fem år. Vid förlust av kortet får man normalt sett ett nytt, efter förlustanmälan till Polismyndigheten.

Uppdraget

Det är angeläget att myndigheterna får de verktyg som behövs för att kunna arbeta effektivare med återvändandeärenden. En klarlagd identitet är viktig, dels för att prövningen av ärendet ska bli så korrekt som möjligt, dels ur ett säkerhetsperspektiv för att kunna ha kontroll över vilka som vistas i landet.

Dagens reglering ger myndigheterna endast en begränsad rätt att ta fingeravtryck. Fingeravtryck får inte tas på personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som befinner sig utanför myndigheternas kontroll. Detta trots att det många gånger är den enda möjligheten att klarlägga identiteten samt att undvika att personer använder sig av flera identiteter. Det kan finnas skäl att överväga om den nedre åldersgränsen för när fingeravtryck kan upptas i situationer som redovisas i 9 kap. 8 § UtIL bör ändras för att man på ett tidigt stadium ska kunna identifiera yngre personer och ge stöd till utsatta minderåriga. Upptagandet av fingeravtryck får inte ske slentrianmässigt.

Nuvarande reglering begränsar också myndigheternas befogenheter när det gäller omhändertagande av pass och identitetshandlingar från personer som vistas i Sverige utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. Detta försvårar eller förhindrar ett återvändande till hemlandet eller till ett annat land. För att möjliggöra ett omhändertagande av handlingar, i de fall det finns skäl att tro att sådana undanhålls, bör utredaren överväga om en eftersökning, likt den som tillåts i samband med inresekontroll, är lämplig att utföra även i samband med inre utlänningskontroll. Förutsättningarna för inresekontroller framgår av 9 kap. 2 § UtIL.

Det är även angeläget att se till att myndigheterna har det stöd i lagstiftningen som krävs för att stävja missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort. En särskild utredare ska därför

- redovisa nuvarande förutsättningar för fingeravtrycksupptagning och behandling av upptagna fingeravtryck samt lämna förslag på de författningsändringar som krävs, dels för att den inre utlänningskontrollen ska kunna omfatta även upptagning av fingeravtryck på personer vars identitet inte är klarlagd, dels för att hanteringen av fingeravtrycken därefter ska bli ändamålsenlig,
- ta ställning till om den nuvarande nedre åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning bör ändras för att man på ett tidigt stadium ska kunna identifiera yngre personer och fånga upp utsatta minderåriga som kan befinna sig i landet utanför myndigheternas vetskap eller kontroll,
- redovisa nuvarande förutsättningar för Polismyndigheten att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar samt föreslå författningsändringar som ger Polismyndigheten en utökad befogenhet att omhänderta sådana handlingar. Vid utformningen av förslagen ska utredaren överväga om författningsändringar är lämpliga och hur de i så fall bör vara utformade för att även undanhållna handlingar ska kunna omhändertas,
- redovisa en analys av vilken effekt ovanstående åtgärder kan förväntas få när det gäller återvändandet och enskildas situation i landet,
- undersöka omfattningen av missbruk av främlingspass, resedokument och uppehållstillståndskort samt föreslå nödvändiga författningsändringar som syftar till att stävja missbruk av sådana handlingar.

Då utlänningslagen även tillämpas av Säkerhetspolisen ska utredarens förslag i relevanta delar även omfatta Säkerhetspolisen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för kommuner och för

enskilda. Av redogörelsen ska konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv framgå. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas. Om förslagen leder till offentligfinansiella kostnadsökningar ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet. En redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts, men avfärdats.

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete inhämta information från Migrationsverket, Polismyndigheten och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska också beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Även relevant EU-lagstiftning samt pågående arbete inom EU ska beaktas, bland annat kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, för identifiering av tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som vistas olagligt, och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål (Reviderade Eurodacförordningen).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2017.

(Justitiedepartementet)