

Yttrande över betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32)

(Ert dnr Ju2023/01494)

Allmänna synpunkter

Migrationsverket ser positivt på lagförslagen och främst på att det tydliggörs vid vilka tillfällen Polismyndigheten kan begära ut biometriska uppgifter och även under vilka förutsättningar Migrationsverket kan lämna ut uppgifterna.

Migrationsverket har under 2018 gjort en hemställan till Justitiedepartementet (vårt dnr 1.1.2-2018-7225) och har lämnat en komplettering till denna under 2020. Hemställan uttryckte ett behov av utökade möjligheter att uppta, behandla och lagra biometriska data i form av fingeravtryck och fotografier i ärenden om besöks-, studerande-, anknätnings- och arbetstillstånd i samband med ansökan. Denna hemställan har till viss del omhändertagits genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:126) till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12) där utredningen ska ta ställning till hur biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag. Migrationsverket gör dock bedömningen att de åtgärder som Migrationsverket påtalat i hemställan behöver omhändertas för att de åtaganden som redovisas i nu aktuellt betänkande ska kunna genomföras. De verktyg som nu aktuellt betänkande ger Polisen kan inte få full effekt om inte Migrationsverket ges möjlighet att lagra och behandla biometri enligt hemställan.

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Migrationsverket konstaterar inledningsvis att betänkandet föreslår att Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska kunna användas för biometriska jämförelser. Som betänkandet också påpekar för Migrationsverket inget register över fotografier av utlänningar. De fotografier som Migrationsverket lagrar och som tas i samband med till exempel ansökan om asyl eller utfärdande av identitetskort, lagras endast i de enskilda ärendena och är inte sökbara, utan är endast tillgängliga i ärendehanteringssystemen. Av

betänkandet framgår att Polismyndigheten ska få åtkomst till fotografier hos Migrationsverket även om registret inte är sökbart och förslaget i betänkandet innebär inte heller något krav på att ett sådant register ska upprättas. Migrationsverket anser dock att frågan ytterligare bör belysas inom ramen för tilläggsdirektivet dir. 2023:126, då Migrationsverket gör bedömningen att den enda tekniska lösningen är att ett fotografiregister upprättas. Vad gäller fingeravtryck ser Migrationsverket inte att det föreligger samma praktiska problem då Nationellt forensiskt centrum (NFC) redan i dagsläget administrerar sökningar och eventuellt utlämnande av uppgifterna. Fingeravtrycksregistret förvaltas av Polismyndigheten efter en särskild överenskommelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten.

För att syftet med lagförslaget – och tidigare utredningars lagförslag – ska kunna uppfyllas krävs det enligt verkets bedömning att Migrationsverket skapar ett fotografiregister, vilket kommer kräva en utvecklingsinsats från Migrationsverket. En sådan utveckling är till exempel nödvändig för att uppfylla den kommande 9 kap. 8 h § utlänningslagen (2005:716) vilken, som påpekas i betänkandet, inte har ett känt ikraftträdandedatum. Den kommande paragrafen förutsätter att det finns ett register över fotografier över personer som inte har rätt att vistas i Sverige.

Vid en sådan utveckling behöver det också utredas vem som ska ansvara för och förvalta registret (Polismyndigheten, i likhet med fingeravtrycksregistret, eller Migrationsverket). Av särskild betydelse i detta sammanhang är att Migrationsverkets register kommer innehålla fingeravtryck och fotografier från utlännningar som inte finns i Polisens passregister, eftersom de inte innehar svenskt medborgarskap och därigenom inte kan få ett svenskt pass.

Föreslagna ändringar i utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30)

I utredningens avsnitt 18.5 presenteras förslag bland annat om att Polismyndigheten ska få utökad tillgång till uppgifter ur Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck. Detta föreslås ske genom ändringar i 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen samt i 9 § utlänningsdataförordningen. Sammantaget får de föreslagna ändringarna anses ge tillräckligt stöd för att uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får överföras och användas om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren med stöd av 6 a kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Föreslagna ändringar i lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, LSU

De ändringar som föreslås i lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar har inte någon direkt påverkan på Migrationsverkets behandling av personuppgifter.

Migrationsverket har i dagsläget möjlighet att med stöd av 5 a § förordning (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen) ta upp video av utlänningen. Migrationsverket ser positivt på att den föreslagna lydelsen av 5 kap. 3 a § LSU innebär att ny videoupptagning kan ske, utöver de befintliga möjligheterna att ta nytt fotografi och nya fingeravtryck. Migrationsverket anser också att det är positivt att bestämmelsen förs över från fingeravtrycksförordningen till LSU, då befogenheten blir tydligare. Det innebär dock att det kommer påverka Migrationsverkets handläggning av ärendena eftersom det i och med förändringen krävs att verket tar ställning till om förutsättningarna för ytterligare tvångsåtgärder är uppfyllda, då Migrationsverket vid prövning enligt 5 kap. 8 § LSU kommer att behöva ta i beaktande att utlänningens biometri kan tas upp vid flera tillfällen.

Migrationsverket anser dock att det behövs ett förtydligande av under vilka förutsättningar 5 kap. 3 a § LSU kan användas. Av 5 kap. 1 § framgår att de tvångsmedel som anges i kapitlets 2, 3 och 5–7 §§ får användas om ett beslut om utvisning enligt denna lag tills vidare inte kan verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den föreslagna 5 kap. 3 a § hänvisar visserligen tillbaka till upptagning som fattats med stöd av 3 §, men paragrafen specificerar inte självständigt att upptagning endast får ske om förutsättningarna i 5 kap. 1 och 3 §§ är uppfyllda. Migrationsverket anser att detta av rättssäkerhetsskäl bör förtydligas, förslagsvis genom att 3 a § läggs till i uppräkningsdelen i kapitlets första paragraf och att 3 a § förtydligas på så vis att upptagning endast får ske om förutsättningarna i 3 § är uppfyllda vid tillfället då den nya upptagningen ska ske.

Med anledning av att 5 a § fingeravtrycksförordningen förs in i LSU, anser Migrationsverket att det också bör förtydligas i kommande förarbetsuttalanden om avsikten är att ett beslut om ny upptagning enligt 5 kap. 3 a § LSU inte ska vara överklagbart. Migrationsverket tolkar betänkandet som att ett beslut enligt denna paragraf, likt övriga beslut som Säkerhetspolisen fattar med stöd av 5 kap. 10 §, inte ska vara överklagbara. Med hänsyn till att en upptagning och användning av biometri utgör ett intrång i den personliga integriteten, anser Migrationsverket att det finns anledning att göra ett förtydligande i denna del.

Verket konstaterar vidare att myndigheten idag har möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografera en utlänning med stöd av 5 kap. 28 § LSU. Sådan upptagning förutsätter inte att utlänningen är misstänkt för brott, utan endast att dennes rätt att vistas i Sverige utreds enligt LSU. Enligt tidigare förarbetsuttalanden (prop. 2021/22:131 s. 175) får fotografier och fingeravtryck som har tagits med stöd av lagen om särskild utlänningskontroll registreras i Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister. Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister kommer enligt förslaget i betänkandet att ersättas av nya biometriregister, ett vardera över misstänkta personer, dömda personer och dna-spår.

Det vore önskvärt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet gjordes ett förtydligande av om de fingeravtryck som Migrationsverket tar upp med stöd

av LSU i framtiden ska registreras i biometriregistret i enlighet med de tidigare förarbetsuttalandena och, om så, i vilket av Polisens kommande register dessa ska behandlas i, samt om upptagningar som sker med stöd av 5 kap. 3 a § och 28 § LSU ska behandlas i samma eller olika register.

Ekonomiska konsekvenser

Vad gäller de biometriska jämförelser som ska kunna göras, konstaterar verket att utredningen föreslår att dessa ska utföras av NFC, och att det därigenom inte kommer innebära ökade kostnader för Migrationsverket. Migrationsverket instämmer i detta avseende fingeravtrycksregistret. Som förs fram i detta yttrande för dock verket inget sökbart register över fotografier, och att utveckla ett sådant system kommer att innebära kostnader för Migrationsverket. Även för det fall Polisen skulle få tillgång till Migrationsverkets registrerade fotografier i syfte att genomföra sökningar, utan att dessa är införda i ett separat register såsom betänkandet föreslår, kommer innebära kostnader i form av utvecklingsinsatser.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjurist Jessica Ingelström. I den slutliga handläggningen har rättsenhetens chef Åsa Nyblom samt rättschef Carl Bexelius deltagit.

Maria Mindhammar