

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll

*Slutbetänkande av Utredningen om
stärkt återvändandeverksamhet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:80

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1061-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1062-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning (dir. 2022:91). Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen ett tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2023:126). Genom tilläggsdirektivet utökades utredningens uppdrag bland annat till att även omfatta en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller. Tiden för uppdraget förlängdes genom tilläggsdirektiv den 30 maj 2024 (dir. 2024:54).

Till särskild utredare förordnades den 22 augusti 2022 dåvarande kammarrättslagmannen Anita Linder.

Till sakkunnig att biträda utredningen förordnades den 9 september 2022 kanslirådet Charlotte Strindberg (Justitiedepartementet). Som experter förordnades samma dag verksjuristen Ninke Liebert (Säkerhetspolisen), avdelningsdirektören Per Löwenberg (Polismyndigheten), processledaren Kristina Rännar (Migrationsverket) och advokaten Sait Umdi. Juristen Lisa Zettervall (Integritetskyddsmyndigheten) förordnades som expert i utredningen den 12 september 2023.

Per Löwenberg entledigades från sitt uppdrag den 30 september 2022. Samma dag förordnades handläggaren Natalya Glubochanska Carlsson (Polismyndigheten) som expert. Charlotte Strindberg entledigades från sitt uppdrag den 22 november 2022. Samma dag förordnades kanslirådet Marcus Westman (Justitiedepartementet) som sakkunnig. Natalya Glubochanska Carlsson entledigades från sitt uppdrag den 1 augusti 2023. Den 30 augusti 2023 förordnades handläggaren Astrid Rydberg Alm (Polismyndigheten) som expert. Ninke Liebert entledigades från sitt uppdrag den 22 augusti 2024.

Samma dag förordnades verksjuristen Robert Tolonen Scherman (Säkerhetspolisen) som expert.

Verksjuristen Ellen Regebro har varit anställd som sekreterare i utredningen mellan den 15 augusti 2022 och den 30 september 2023. Rättsliga experten Anna Ljungberg anställdes som sekreterare i utredningen den 1 maj 2023.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12). Den 2 februari 2024 överlämnade utredningen sitt delbetänkande, *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10). Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av Sait Umdi.

Anita Linder svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i november 2024

Anita Linder

Anna Ljungberg

Innehåll

Sammanfattning	23
Summary	45
1 Författningsförslag.....	67
1.1 Förslag till lag (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring	67
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	70
1.3 Förslag till lag om ändring i patientskadelagen (1996:799).....	72
1.4 Förslag till lag om ändring i medborgarskapslagen (2001:82)	74
1.5 Förslag till ändring i utlänningslagen (2005:716)	76
1.6 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355).....	92
1.7 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	96
1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	98
1.9 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	99
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.....	100

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:242) om ändring i utlänningslagen (2005:716)	104
1.12	Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	106
1.13	Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.....	109
1.14	Förslag till förordning (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring	111
1.15	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	112
1.16	Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)	113
2	Utredningens uppdrag och arbete	117
2.1	Utredningens uppdrag	117
2.2	Utredningens arbete	119
2.3	Utgångspunkter och avgränsningar.....	120
3	Rättsliga utgångspunkter och tidigare utredningar	123
3.1	Inledning	123
3.2	Rättslig reglering med mera	123
3.2.1	Regeringsformen	123
3.2.2	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.....	125
3.2.3	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	131
3.2.4	EU:s dataskyddsförordning	132
3.2.5	Dataskyddslagen	136
3.2.6	FN:s konvention om barnets rättigheter.....	136
3.2.7	Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter	138

3.2.8	Schengen	139
3.2.9	EU:s återvändandedirektiv.....	140
3.2.10	Vissa bestämmelser som rör återvändandet i utlänningslagen	141
3.3	Utredningar och rekommendationer kring återvändande.....	144
3.3.1	Klarlagd identitet (SOU 2017:93).....	145
3.3.2	Att implementera återvändandepolitik (Delmi rapport 2020:1)	146
3.3.3	Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)	147
3.3.4	Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland (2022:1).....	150
4	Utökad informationsutbyte	153
4.1	Inledning.....	153
4.2	Gällande rätt.....	153
4.2.1	Rätten att vistas i Sverige	153
4.2.2	Offentlighet och sekretess.....	155
4.2.3	Sekretessbestämmelser hos de verkställande myndigheterna	158
4.2.4	Rättigheter för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.....	160
4.3	De verkställande myndigheterna.....	163
4.3.1	Myndigheternas uppdrag	164
4.3.2	Myndigheternas informationsbehov	165
4.4	Utgångspunkter för utformningen.....	169
4.4.1	Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen	171
4.4.2	Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt angivna uppgifter	172
4.4.3	Uppgifterna ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna	176
4.4.4	Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt utpekade myndigheter.....	177
4.4.5	Uppgifter ska lämnas på eget initiativ	183

4.5	De utlämnande myndigheterna	184
4.5.1	Arbetsförmedlingen.....	185
4.5.2	Ekobrottsmyndigheten.....	187
4.5.3	Försäkringskassan	188
4.5.4	Hälso- och sjukvården	190
4.5.5	Kriminalvården.....	193
4.5.6	Kronofogdemyndigheten	195
4.5.7	Pensionsmyndigheten.....	197
4.5.8	Skatteverket	199
4.5.9	Skolan.....	204
4.5.10	Socialtjänsten.....	206
4.5.11	Transportstyrelsen	209
4.5.12	Åklagarmyndigheten.....	212
4.6	Utformningen av det nya regelverket	213
4.6.1	När ska en skyldighet att lämna uppgifter inträda?	214
4.6.2	Vilka uppgifter ska lämnas?.....	217
4.6.3	Till vilken verkställande myndighet ska uppgifterna lämnas?	224
4.6.4	Vilka myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter?.....	226
4.6.5	En kompletterande skyldighet att lämna uppgifter på begäran.....	247
4.6.6	Ska uppgifter som omfattas av viss sekretess undantas från uppgiftsskyldigheten?	251
4.6.7	Vad händer om inte uppgiftsskyldigheten efterlevs?	262
4.6.8	Upphävande av vissa underrättelseskyldigheter för Skatteverket och Arbetsförmedlingen.....	264
4.7	Personuppgiftsbehandling och proportionalitet	265
4.7.1	Ökad personuppgiftsbehandling.....	265
4.7.2	Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas.....	266
4.7.3	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen...	268
4.7.4	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen	270
4.7.5	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen....	271

4.7.6	Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.....	273
5	Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll.....	275
5.1	Inledning.....	275
5.2	Allmänt om inre utlänningskontroll.....	276
5.2.1	Något om begreppet inre utlänningskontroll.....	278
5.2.2	Grundläggande krav för att vidta särskilda kontrollåtgärder.....	279
5.2.3	De särskilda kontrollåtgärderna	280
5.2.4	Vissa övriga krav på förfarandet	286
5.3	Åtgärder i gränsnära områden.....	287
5.3.1	En ny grund för kontroll i gränsnära områden....	287
5.3.2	Särskilda befogenheter vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden	289
5.3.3	Förhållandet till reglerna i utlänningslagen.....	289
5.4	Arbetsplatsinspektioner	290
5.5	Ändrade grundläggande krav för inre utlänningskontroll	291
5.5.1	Det finns ett behov av ändrade grundläggande krav	292
5.5.2	Ett nytt grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll	297
5.5.3	Bestämmelser som rör Migrationsverkets verksamhet	303
5.6	Husrannsakan vid inre utlänningskontroll.....	305
5.6.1	Husrannsakan i syfte att eftersöka pass eller andra identitetshandlingar.....	306
5.6.2	Nuvarande reglering.....	306
5.6.3	Frågan har behandlats tidigare.....	307
5.6.4	Utredningens bedömning och förslag.....	310
5.7	Tydligare regler om beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning.....	311
5.7.1	Utredningens bedömning och förslag.....	313

5.8	Åtgärder som regleras i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen	315
5.8.1	Befogenhet att framställa begäran om överlämnande av pass eller andra identitetshandlingar	316
5.8.2	Tydligare regler om vem som får kallas till utredning	319
5.9	Förhållandet till lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.....	320
5.9.1	Ändringarna i utlänningslagen påverkar inte de särskilda befogenheterna i gränsnära områden	321
6	Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet	325
6.1	Inledning	325
6.2	Gällande rätt med mera	326
6.2.1	Internationell utblick.....	328
6.3	Betydelsen av en klarlagd identitet	333
6.3.1	Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd	333
6.3.2	När ett avlägsnandebeslut ska verkställas.....	335
6.3.3	Vid genomförande av en inre utlänningskontroll.....	336
6.4	Det finns behov av ytterligare åtgärder.....	337
6.5	Befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i utlänningslagen.....	340
6.5.1	En möjlighet att eftersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning bör införas	340
6.5.2	Grundläggande förutsättningar för omhändertagande och undersökning.....	345
6.5.3	Omhändertagande när ett avlägsnandebeslut ska verkställas	356
6.5.4	Omhändertagande vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd	358

6.5.5	Omhändertagande vid inre utlänningskontroll ...	364
6.5.6	Beslutet om omhändertagande och undersökning	367
6.5.7	Proportionalitet	373
6.5.8	Tvångsbefogenheter vid verkställighet av ett beslut om omhändertagande	376
6.5.9	Handlingar som påträffas vid en undersökning ska få kopieras	384
6.5.10	Gallring av påträffade och kopierade handlingar.....	392
6.5.11	Tiden som elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen	396
6.5.12	Rättssäkerhetsgarantier	400
6.5.13	Hur överskottsinformation ska hanteras	407
6.5.14	Offentligt biträde	412
6.6	Ytterligare befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i LSU.....	413
6.6.1	Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas	413
6.6.2	Omhändertagande och undersökning när en fråga om utvisning enligt LSU kan komma i fråga.....	415
6.6.3	Beslut om omhändertagande och undersökning	416
6.6.4	Proportionalitet	417
6.6.5	Tvångsbefogenheter vid verkställighet av ett beslut om omhändertagande.....	418
6.6.6	Handlingar som påträffas vid en undersökning ska få kopieras	419
6.6.7	Tiden som elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen	420
6.6.8	Rättssäkerhetsgarantier	420
6.6.9	Hur ska överskottsinformation hanteras?	424
6.7	Personuppgiftsbehandling och proportionalitet.....	425
6.7.1	Ökad personuppgiftsbehandling	425

6.7.2	Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas.....	425
6.7.3	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen...	427
6.7.4	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen	428
6.7.5	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen	429
6.7.6	Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning	430
6.8	Befogenhet att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet.....	431
7	Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden.....	435
7.1	Inledning	435
7.2	Gällande rätt	436
7.2.1	Utlänningslagens bestämmelser om behandling av fingeravtryck och fotografier (biometriska uppgifter)	436
7.2.2	Utlänningsdatalagen	444
7.2.3	Utlänningsdataförordningen.....	448
7.2.4	Avgöranden från EU-domstolen	449
7.3	Behandling av fingeravtryck och fotografier (biometriska uppgifter).....	451
7.3.1	Vad är biometriska uppgifter?	451
7.3.2	Rättighetsfrågor vid behandling av biometriska uppgifter	452
7.4	Hur och varför används fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden?.....	455
7.4.1	Betydelsen av utlänningens identitet i utlänningsärenden	455
7.4.2	Risken för identitetsbedrägerier och konsekvenser av detta	456

7.4.3	Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden enligt svensk rätt.....	459
7.4.4	Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden enligt EU-rätten	460
7.5	Kvarstående behov av att använda fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden.....	471
7.5.1	Det finns kvarstående risker för identitetsbedrägerier.....	471
7.5.2	Riskerna behöver åtgärdas	476
7.6	Utökad lagring av fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.....	477
7.6.1	Det är nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från alla ansökningar om uppehållstillstånd	478
7.6.2	En bestämmelse om lagring av fingeravtryck och fotografier från ansökningar om uppehållstillstånd.....	482
7.6.3	Det är inte nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från en Schengenvisering i Migrationsverkets register	485
7.7	Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning.....	486
7.7.1	Det är nödvändigt att öka möjligheterna att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning	487
7.7.2	En ny möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning och utvisning.....	489
7.8	Sänkt åldersgräns för att ta upp fingeravtryck i vissa fall ...	491
7.9	Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap.....	494
7.9.1	Svenskt medborgarskap.....	494

7.9.2	Det är nödvändigt att kunna behandla fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden	495
7.9.3	Ökade möjligheter att ta upp fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden ..	501
7.9.4	Utformningen av identitetskontrollen	503
7.9.5	Lagring i Migrationsverkets register i vissa fall...	505
7.10	Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier för verifiering av en utlännings identitet...	507
7.10.1	En generell möjlighet till verifiering av en utlännings identitet bör inte införas	508
7.10.2	En möjlighet till verifiering av en utlännings identitet i vissa situationer	510
7.11	Ändamålen för Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.....	515
7.11.1	Lagrad biometri behöver användas för fler ändamål	516
7.11.2	En utökad användning av lagrad biometri	517
7.11.3	Polismyndighetens möjlighet till automatiserade jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register.....	522
7.12	Gallring av uppgifter i Migrationsverkets register	525
7.13	Vissa frågor om sökning i Polismyndighetens register	529
7.13.1	Användning av fotografier för sökning gentemot Polismyndighetens register	529
7.13.2	Utökade sökmöjligheter i vissa ärenden.....	533
7.14	En effektiv överföring av fingeravtryck och fotografier till Säkerhetspolisen.....	536
7.14.1	Elektroniskt utlämnande	536
7.14.2	Utlänningsdatalagens regler om elektroniskt utlämnande	538
7.14.3	En utökad direktåtkomst för Säkerhetspolisen...	539
7.15	Ytterligare utbyte av biometriska uppgifter mellan myndigheter	545
7.16	Personuppgiftsbehandling och proportionalitet	546

7.16.1	Utredningens förslag.....	546
7.16.2	Ökad och ny personuppgiftsbehandling.....	547
7.16.3	Känsliga personuppgifter kommer att behandlas	548
7.16.4	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen...	550
7.16.5	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.....	551
7.16.6	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen.....	552
7.16.7	Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.....	553
8	Användning av dna i utlänningsärenden	557
8.1	Inledning.....	557
8.2	Gällande rätt	557
8.2.1	Behandling av dna.....	557
8.2.2	Användning av dna i brottsbekämpningen	559
8.2.3	Användningen av dna i utlänningsärenden	561
8.3	Behovet av ökad användning av dna i utlänningsärenden...	561
8.4	Det är inte proportionerligt att öka möjligheterna att använda dna	565
8.5	Förslag som inte föräns av utredningens överväganden.....	567
8.5.1	Författningsförslag.....	568
8.5.2	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	574
8.5.3	Författningskommentar.....	575
8.5.4	Konsekvensanalys.....	580
9	Verkställighetshinder vid misstanke om brott	583
9.1	Inledning.....	583
9.2	Gällande rätt	584
9.2.1	Verkställighetshinder i vissa fall	584
9.2.2	Åtalsplikt och förundersökningsplikt	585
9.3	Bakgrund och tidigare lagstiftningsarbete.....	588
9.3.1	Beslut från JO	588

9.3.2	Förslag i SOU 2011:17	589
9.3.3	Förslag i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar.....	590
9.4	Regler om verkställighetshinder vid misstanke om brott ..	591
9.5	Hur bör en regel om verkställighetshinder utformas?	593
9.6	En ny bestämmelse om verkställighetshinder.....	596
9.7	Nedläggning av förundersökning	598
10	Verkställighetshinder vid utlämning eller överlämnande för brott	603
10.1	Inledning	603
10.2	Regler om utlämning och överlämnande för brott.....	603
10.2.1	Utlämning enligt lagen om utlämning för brott	605
10.2.2	Överlämnande enligt europeisk arresteringsorder	605
10.2.3	Överlämnande enligt nordisk arresteringsorder	607
10.2.4	Utlämning till internationell domstol eller tribunal.....	607
10.3	Regler om verkställighetshinder	608
10.4	Tidigare överväganden.....	610
10.5	Verkställighetshinder när en fråga om utlämning eller överlämnande för brott uppkommer.....	611
10.6	En ny bestämmelse om verkställighetshinder.....	612
11	Rätt till offentligt biträde vid Polismyndighetens beslut om avvisning.....	615
11.1	Inledning	615
11.2	Gällande rätt	615
11.2.1	Rätten till offentligt biträde i ärenden om avvisning enligt utlämningslagen.....	615

11.2.2	Rätten till offentligt biträde enligt återvändandedirektivet	617
11.2.3	Beslut om avvisning.....	619
11.3	2017 års Schengenutvärdering.....	620
11.4	Polismyndighetens beslut om avvisning.....	621
11.5	Nya regler om offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens avvisningsbeslut.....	622
11.5.1	Offentligt biträde då Polismyndigheten handlägger ärenden om avvisning.....	622
11.5.2	Offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning	623
11.5.3	En utökad rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning	625
11.5.4	Den som nekas inresa genom ett beslut om avvisning ska inte ha rätt till offentligt biträde....	631
12	Provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut..	633
12.1	Inledning.....	633
12.2	Coronapandemins påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.....	634
12.3	En ny lag som möjliggör provtagning med tvång i vissa fall.....	638
12.3.1	Behövs en möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut?	638
12.3.2	Rättsliga förutsättningar för provtagning med tvång.....	640
12.3.3	En ny lag.....	643
12.3.4	Sjukdomar som provtagning får ske för ska anges i lag	643
12.4	När ska en sjukdom kunna medföra provtagning med tvång?.....	651
12.4.1	Sjukdomens art	652

12.4.2	Sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.....	653
12.4.3	Andra aspekter att beakta vid bedömningen av om en möjlighet till provtagning med tvång ska införas.....	657
12.4.4	Utformningen av bilagan.....	658
12.4.5	Polismyndighetens ansvar för att följa sjukdomars påverkan på återvändandet	659
12.5	När ska provtagning med tvång få ske i det enskilda fallet?	661
12.5.1	Utlänningen ska motsätta sig provtagningen.....	661
12.5.2	Provtagningen ska vara absolut nödvändig för att verkställa ett avlägsnandebeslut eller ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen.....	662
12.5.3	Utlänningen ska ha uppnått viss ålder	664
12.5.4	Utlänningen ska vara frihetsberövad	673
12.5.5	Provtagningen ska vara proportionerlig i det enskilda fallet.....	675
12.6	Beslut om provtagning med tvång.....	676
12.6.1	Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna fatta beslut.....	676
12.6.2	Dokumentation och motivering av beslut.....	679
12.6.3	Ett beslut om provtagning med tvång ska kunna överklagas.....	680
12.6.4	Instansordning	683
12.7	Genomförande av provtagning med tvång.....	685
12.7.1	Hälso- och sjukvårdspersonal ska genomföra provtagning	685
12.7.2	Användning av polisiära befogenheter när provtagningen ska ske	686
12.8	Verkställighetsföreskrifter	688
12.9	Sekretess.....	689
12.9.1	Sekretess i utlänningsärenden	690
12.9.2	Sekretess inom hälso- och sjukvården	691
12.9.3	Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter	692

12.9.4	Uppgiftslämnande mellan beslutande myndighet och hälso- och sjukvården.....	696
12.9.5	Uppgiftslämnande från den verkställande myndigheten till mottagarlandet och enskilda aktörer	697
12.10	Hälso- och sjukvård	701
12.10.1	Gällande rätt	701
12.10.2	Är provtagning med tvång hälso- och sjukvård?	709
12.10.3	Skyldighet att genomföra provtagning.....	713
12.11	Personuppgiftsbehandling och proportionalitet.....	714
12.11.1	Viss ökad behandling av känsliga personuppgifter	714
12.11.2	Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen ...	715
12.11.3	De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen.....	716
12.11.4	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen.....	716
12.11.5	Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning.....	718
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	721
13.1	Ikraftträdande	721
13.2	Övergångsbestämmelser.....	721
14	Analys av förslagets konsekvenser.....	723
14.1	Inledning.....	723
14.2	Samhällsekonomiska effekter av utredningens förslag	724
14.2.1	Allmänna effekter	724
14.2.2	Effekter av ett utökat informationsutbyte.....	726
14.2.3	Effekter av översynen av regelverket om inre utlänningskontroll	727
14.2.4	Effekter av ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet.....	728
14.2.5	Effekter av utökad användning av fingeravtryck och fotografier	728

14.2.6	Effekter av en möjlighet till provtagning med tvång	729
14.3	Ekonomiska konsekvenser.....	730
14.3.1	Kostnader för Polismyndigheten	730
14.3.2	Kostnader för Migrationsverket.....	739
14.3.3	Kostnader för Säkerhetspolisen	744
14.3.4	Kostnader för de utlämnande myndigheterna.....	746
14.3.5	Kostnader för regionerna.....	747
14.3.6	Kostnader för migrationsdomstolarna och Åklagarmyndigheten.....	748
14.3.7	Kostnader för offentliga biträden	749
14.4	Konsekvenser för enskilda	749
14.5	Konsekvenser för barn	750
14.6	Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden	753
14.7	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	754
14.8	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	755
14.9	Övriga konsekvenser.....	756
15	Författningskommentar	757
15.1	Förslaget till lag om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring	757
15.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	764
15.3	Förslaget till lag om ändring i patientskadelagen (1996:799)	766
15.4	Förslaget till lag om ändring i medborgarskapslagen (2001:82)	767
15.5	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	769
15.6	Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)	806

15.7	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	808
15.8	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	809
15.9	Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)	810
15.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar	811
15.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:242) om ändring i utlänningslagen (2005:716)	822
15.12	Förslaget till lag om ändring i förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	823
15.13	Förslaget till lag om ändring i förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	825

Särskilt yttrande 827

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:91	833
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:126	853
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2024:54	871

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har i de delar som redovisas i detta slutbetänkande haft i uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning. Utredningen har också haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket för inre utlänningskontroller.

Utökad informationsutbyte

Utredningen har haft i uppdrag att utforma ett regelverk som innebär ett utökad informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd genom att andra myndigheter ska vara skyldiga att lämna viss information till de verkställande myndigheterna (Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen).

Grundläggande utgångspunkter för en utökad uppgiftsskyldighet

Utredningen föreslår en ny sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i utlänningslagen (2005:716). Utredningens förslag har utformats utifrån fyra grundläggande utgångspunkter.

För det första ska skyldigheten vara tydligt avgränsad i fråga om vilka uppgifter som omfattas. Den ska avse uppgifter om utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Den ska också avse vissa särskilt angivna uppgifter om individer i denna grupp som uttryckligen ska anges i lagstiftningen. Uppgifterna ska vara sådana som de verkställande myndigheterna typiskt sett är i behov av för att be-

driva ett effektivt arbete med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning och för att motverka olovlig vistelse. En sådan tydlig avgränsning syftar till att säkerställa att rätt uppgifter väljs ut och lämnas till de verkställande myndigheterna, vilket bidrar till ett effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. För att minska risken för onödigt intrång i den personliga integriteten ska uppgifterna också vara sådana som typiskt sett är relativt harmlösa.

För det andra ska uppgifterna lämnas till en av de verkställande myndigheterna. Denna myndighet ska anges i lagstiftningen.

För det tredje ska uppgiftsskyldigheten avse vissa särskilt utpekade myndigheter som ska anges i lag. För att en myndighet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet ska myndigheten kunna förväntas ha tillgång till sådana uppgifter om en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige och som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att bedriva ett effektivt arbete med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning och för att motverka olovlig vistelse. Myndigheten ska också ha möjlighet att identifiera att den har tillgång till sådana uppgifter. Det krävs därför som regel att frågan om vistelserätt i någon utsträckning är av betydelse för att myndigheten ska kunna utföra sitt eget uppdrag för att en myndighet ska bli aktuell för en uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten får inte heller leda till orimliga effekter för enskilda. En myndighet ska därför inte omfattas av en uppgiftsskyldighet om det redan på förhand kan konstateras att en sådan skyldighet medför risk för att utläningar riskerar liv eller hälsa eller inte utnyttjar grundläggande rättigheter i ett så stort antal fall att det kan förväntas bli regel snarare än undantag.

För det fjärde ska utgångspunkten vara att en myndighet ska vara skyldig att lämna uppgifter på eget initiativ, det vill säga utan att de verkställande myndigheterna begär detta. En uppgiftsskyldighet som innebär en skyldighet att endast lämna ut uppgifter efter begäran från de verkställande myndigheterna förväntas inte leda till att uppgiftsskyldigheten får avsedd effekt. Det bör dock också finnas en kompletterande skyldighet att lämna ut uppgifter till de verkställande myndighet om någon av dem begär det, om uppgifterna behövs för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller för att en utlännings vistelserätt i Sverige ska kunna utredas. En sådan skyldighet möjliggör bland annat för de verkställande myndigheterna att begära ut ytterligare uppgifter eller

underlag om en utlänning efter att en myndighet lämnat uppgifter på eget initiativ. Skyldigheten att lämna ut uppgifter på begäran gäller dock utan krav på att myndigheten i fråga först lämnat uppgifter på eget initiativ.

Närmare om utformningen av förslaget om utökad uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldigheten föreslås inträda när det finns anledning för en myndighet att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. Antagandet ska grunda sig på uppgifter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Uppgifterna ska lämnas på eget initiativ, det vill säga utan en föregående begäran. De uppgifter som ska lämnas är utlänningsens namn, födelsetid och medborgarskap, hans eller hennes personnummer, samordningsnummer eller liknande nummer, uppgifter om hans eller hennes adress eller liknande, kontaktuppgifter som telefonnummer eller e-postadress samt uppgift om myndigheten har tillgång till utländska handlingar såsom identitetshandlingar. Detta är uppgifter som typiskt sett behövs för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas och utföra inre utlänningskontroll. Myndigheten ska också lämna en redogörelse för de omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningsen saknar rätt att vistas i Sverige. Uppgifter ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs.

Uppgifterna ska lämnas till Polismyndigheten, som får lämna vidare uppgifter till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen om uppgifterna hör till ett ärende som hanteras eller ska hanteras av någon av dessa myndigheter.

En skyldighet att på eget initiativ lämna vissa uppgifter om en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige föreslås gälla för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Samtliga dessa myndigheter bedöms ha tillgång till uppgifter om utlänningsen som inte har rätt att vistas i landet och bör kunna identifiera att de har sådan tillgång. Ett utlämnande av uppgifter från dessa myndigheter bedöms inte medföra orimliga konsekvenser för enskilda.

Utredningen har också övervägt om Ekobrottsmyndigheten, hälso- och sjukvården, skolan, socialtjänsten, Transportstyrelsen

eller Åklagarmyndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter.

Ekobrottsmyndigheten, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten bedöms dock inte ha tillgång till relevanta uppgifter i sådan utsträckning att de bör omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten bör dock omfattas av skyldigheten att lämna ut uppgifter på begäran av en verkställande myndighet.

Hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten är samhällsfunktioner som i och för sig kan förväntas ha tillgång till uppgifter om utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige och som också kan förväntas kunna identifiera detta. En skyldighet för dessa samhällsfunktioner att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna bedöms dock vara svårt att förena med deras uppdrag samt medföra hälsorisker, att barn går miste om sin rätt till utbildning och att barn inte får tillgång till det skydd som socialtjänsten utgör. Utredningen har därför bedömt att en skyldighet för dessa samhällsfunktioner att lämna uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige leder till orimliga effekter för enskilda. De föreslås därför inte omfattas av en uppgiftsskyldighet över huvud taget.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta både offentliga och sekretessbelagda uppgifter. Uppgifter som omfattas av viss sekretess har dock undantagits från uppgiftsskyldigheten. Det rör sig bland annat om uppgifter som skyddas av förundersökningssekretess, hälso- och sjukvårdssekretess och sekretess till skydd för uppgifter om planläggning eller förberedelser inför inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra. I dessa fall har det intresse som sekretessen skyddar hos den utlämnande myndigheten bedömts väga tyngre än behovet av uppgiften hos de verkställande myndigheterna. Sekretessbelagda uppgifter i ärenden om skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter ska lämnas ut om en verkställande myndighet begär det. Sådana uppgifter omfattas dock inte av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ.

Utredningen föreslår inte att uppgiftsskyldigheten förenas med några särskilda sanktioner.

Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

Utredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och stärka återvändandearbetet. I uppdraget har ingått att undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att effektivisera och förbättra arbetet med inre utlänningskontroll och hur de grundläggande kraven för att genomföra kontroller bör ändras för att myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller ska öka.

Ändrade grundläggande krav för kontroll

Utredningen föreslår ändringar i bestämmelserna som reglerar de grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en åtgärd ska få vidtas vid inre utlänningskontroll. De nuvarande bestämmelserna upplevs vara otydliga och svåra att tillämpa. Det finns ett särskilt behov av att tydliggöra i vilken utsträckning det ska vara möjligt att genomföra selektiva kontroller, det vill säga kontroller baserade på exempelvis käll- och underrättelseinformation, riskprofiler och tidigare erhållen kunskap eller erfarenhet.

Förslaget innebär att det, för att en åtgärd ska få vidtas, måste finnas anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant antagande ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iakttas på platsen och vad som framkommit i övrigt. Med iakttagelser på platsen avses till exempel hur en person beter sig, på vilken plats och i vilket sammanhang han eller hon befinner sig. Den begränsning som tidigare gällt i fråga om att en persons utseende, namn eller språk inte ensamt utgör grund för kontroll ska alltså gälla. Det hindrar dock inte att sådana omständigheter tillmäts betydelse och tillsammans med andra omständigheter medför att skäl finns att anta att någon saknar rätt att uppehålla sig i landet. Vad som framkommit i övrigt omfattar ytterst all relevant information och omständigheter i övrigt som Polismyndigheten har tillgång till och bedömer relevanta. Genom att uttryckligen ange detta i lagtexten tydliggörs att även selektiva kontroller får utföras. Vilka slutsatser

som kan dras i fråga om en persons rätt att vistas i Sverige ska göras av samtliga föreliggande omständigheter i det enskilda fallet.

Möjlighet att utföra husrannsakan

Utredningen lämnar förslag på vissa ändringar i bestämmelserna som reglerar förutsättningarna för att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar i samband med inre utlänningskontroll. Genom ändringarna klargörs att det inte ställs krav på att handlingarna måste ha påträffats och finnas tillgängliga vid tidpunkten för beslutet om omhändertagande. Ändringen tydliggör att det är möjligt att fatta ett beslut om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar och därefter, med stöd av 20 § polislagen (1984:387), fatta beslut om husrannsakan i syfte att söka efter omhändertagna handlingar.

Tydligare regler om beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att kvarstanna för utredning

Utredningen föreslår vissa ändringar av reglerna om när en utlänning vid inre utlänningskontroll är skyldig att kvarstanna för utredning när han eller hon kallats, hämtats eller medtagits dit. Skyldigheten att kvarstanna gäller inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Om en utlänning vägrar att stanna kvar har en polisman befogenhet att kvarhålla honom eller henne med tvång.

Utredningen föreslår att det uttryckligen ska framgå av lagtexten att tiden för kvarhållande, i de fall utlänningen har hämtats eller medtagits till utredningen, ska beräknas från den tidpunkt som utlänningen ankom till myndigheten. Ändringen klargör att bland annat transporttid och annan tid som går åt för att utföra hämtningen eller medtagandet inte ska räknas in vid beräkningen av tiden för kvarhållande.

Tydliggörande av om vem som får kallas till utredning

Utredningen lämnar förslag till vissa ändringar i bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen i syfte att tydliggöra under vilka förutsättningar en utlänning är skyldig att efter kallelse av Polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Bestämmelsernas nuvarande utformning kan leda till oklarheter i fråga om det ställs krav på att en begäran om att överlämna pass eller andra identitetshandlingar först måste ha framställts till utlänningen för att han eller hon också vara skyldig att följa en kallelse. Utredningens förslag syftar till att tydliggöra att möjligheten att kalla en utlänning för utredning är en fristående åtgärd som kan vidtas utan krav på att han eller hon tidigare varit föremål för kontroll.

Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om, och i så fall vilka situationer, som de verkställande myndigheterna ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa en utlännings identitet och ursprungsland. Detta då det har framkommit att kopior på id-handlingar och annan information som kan användas för att klarlägga en utlännings identitet inte sällan sparas i elektronisk kommunikationsutrustning, såsom till exempel en mobiltelefon.

Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till om de verkställande myndigheterna är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa beslut om avvisning eller utvisning.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt utlänningslagen

Utredningen föreslår att det i utlänningslagen ska införas bestämmelser som gör det möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i tre olika situationer, nämligen i samband med inre utlänningskontroll, vid prövning av en ansökan om uppehålls-

tillstånd och när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas.

För att utrustnings ska kunna omhändertas i samband med inre utlänningskontroll och när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas krävs att det är nödvändigt för att fastställa en utlännings identitet respektive för att beslutet ska kunna verkställas. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd krävs att utlänningen inte kan göra sin uppgivna identitet sannolik och att rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Ansökan måste också ha gjorts sedan utlänningen kom till Sverige eller därefter. I samtliga tre situationer ställs dessutom krav på att utrustningen är i utlännings besittning, sannolikt har använts av honom eller henne och att den kan antas innehålla information om utlännings identitet.

Syftet med omhändertagandet är att den elektroniska kommunikationsutrustningen ska undersökas för att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlännings identitet. Undersökning får även ske av sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen och som sannolikt har använts av utlänningen. Handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras om de har betydelse för klarläggandet av utlännings identitet. Kopior som inte har sådan betydelse ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att kontrollen eller ärendet avslutas. Förbud mot kopiering gäller dock för handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken.

Elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen så länge det finns skäl för det, dock som längst i tre månader om omhändertagandet sker vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd eller när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Utrustning som omhändertagits i samband med inre utlänningskontroll får som längst vara omhändertagen under den tid som kontrollen pågår, det vill säga så länge åtgärder vidtas enligt 9 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen.

Beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska dokumenteras och motiveras. Beslutet gäller omedelbart och kan överklagas till migrationsdomstol.

Utredningen föreslår att de verkställande myndigheterna, om det behövs, ska få att vidta vissa tvångsåtgärder för att verkställa omhändertagandebeslutet. Utlänningen ska få kroppsvisiteras i syfte att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning och är

skyldig att på begäran öppna biometriska spärrar i utrustningen eller avläsningsbara informationssystem. Om utlänningen inte medverkar till detta får en polisman genomföra autentiseringen.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Utredningen föreslår att det i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar ska införas bestämmelser som gör det möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning när en utvisning enligt lagen kan komma i fråga och det är nödvändigt för att verkställa utvisningsbeslutet. I likhet med vad som föreslås gälla enligt utlänningslagen ställs krav på att utrustningen är i utlänningens besittning, sannolikt har använts av honom eller henne och att den kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Även i övrigt har förslaget stora likheter med det i utlänningslagen. Utrustningen ska få vara omhändertagen så länge som det finns skäl för det, dock som längst i tre månader. Syftet med omhändertagandet är att den elektroniska kommunikationsutrustningen ska undersökas för att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Undersökning får även ske av sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen och som sannolikt har använts av utlänningen. Regler om kopiering, gallring och överklagande motsvarar de som föreslås gälla vid omhändertagande enligt utlänningslagen.

Utredningen föreslår att kroppsvisitation och husrannsakan ska få användas för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning. Om utlänningen inte på begäran öppnar biometriska spärrar i utrustningen eller avläsningsbara informationssystem, får en polisman genomföra autentiseringen.

Ytterligare befogenheter att kroppsvisitera en utlänning

Möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter bland annat pass och andra identitetshandlingar finns i dag i samband med inresekontroll och inre utlänningskontroll. Utredningen föreslår att det också ska vara möjligt att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass och andra handlingar som kan omhän-

dertas med stöd av 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen, det vill säga när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd eller när ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas. Om en utlänning i någon av dessa situationer inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar ska en polisman, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, få kroppsvisitera utlänningen. Undersökning ska även få ske av hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig.

Särskilda regler ska gälla för verkställigheten av kroppsvisitationen. Bland annat får kroppsvisitationen inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ett vittne ska om det är möjligt närvara vid visitationen och det ska föras protokoll över åtgärden.

Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Utredningen har haft ett brett uppdrag att se över användningen av fotografier och fingeravtryck i utlänningsärenden, till exempel genom att ta ställning till hur sådana uppgifter ska kunna användas i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag. Utredningen har också haft i uppdrag att se över åldersgränsen för upptagning av fingeravtryck i vissa situationer, se över möjligheterna för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografier vid en identitetskontroll för att verifiera en utlännings identitet och att se över förutsättningarna för överföring av fingeravtrycksuppgifter till Säkerhetspolisen.

Behovet av att använda fotografier och fingeravtryck i utlänningsärenden

Fotografier och fingeravtryck används redan i dag i utlänningsärenden för att kunna identifiera en utlänning. Dessutom pågår det ett omfattande arbete med att utveckla och upprätta EU-gemensamma informationssystem på flera områden bland annat för att stärka gränsförvaltningen och migrationskontrollen, där behandlingen av fingeravtryck och fotografier är en central del. Trots detta finns det

situationer där ökade möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier nationellt kan bidra till att minska riskerna för identitetsbedrägerier. Det gäller i situationen där ett uppehållstillståndskort lämnas ut utan att någon ansöker om uppehållstillstånd och i medborgarskapsärenden. En ökad nationell behandling av fotografier och fingeravtryck är också nödvändig för att kunna uppfylla kraven enligt EU:s så kallade SIS-förordningar. Bristande uppfyllelse av dessa krav innebär risker för identitetsbedrägerier och bristande kontroll över vilka som uppehåller sig på territoriet. Utredningens bedömning är att dessa risker behöver åtgärdas och att behandling av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier är ett viktigt verktyg för att minska dessa risker. Att motverka identitetsbedrägerier och kontrollera vem som uppehåller sig i Sverige är viktiga allmänna intressen som erkänns av unionen och som rör nationell säkerhet, allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott.

Utökade möjligheter till upptagning och lagring

I dag lagrar Migrationsverket fingeravtryck från alla som söker uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande (asyl) och som har fyllt 14 år i ett nationellt register. Fotografier lagras i en separat databas. Fingeravtryck får dock tas upp från alla utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och som har fyllt sex år. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska få lagra fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd i Sverige – oavsett grund – i sitt register. Utredningen föreslår också att Migrationsverket ska få ta upp fingeravtryck och fotografier från den som har fyllt sex år i ett ärende om avvisning eller utvisning i den utsträckning som det är nödvändigt. Även sådana uppgifter ska få sparas i Migrationsverkets register. Detta är nödvändigt för att minska risken för identitetsbedrägerier.

Sänkt åldersgräns

Utredningen föreslår en sänkt åldersgräns för att ta upp fingeravtryck från 14 till sex år när en utlänning inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, när det finns grund

för att besluta om förvar eller när varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Detta, i kombination med utredningens förslag om utökad lagring av fingeravtryck i det nationella registret, innebär också att fingeravtryck från den som har fyllt sex år kommer att få lagras i Migrationsverkets register. Utredningen bedömer att detta är nödvändigt för att minska riskerna för identitetsbedrägerier och för att öka möjligheten att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet här.

Ny användning i medborgarskapsärenden

Enligt dagens regelverk finns inte möjlighet att använda fotografier och fingeravtryck i ärenden om svenskt medborgarskap. Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografi från den som har uppehållstillstånd i Sverige i vissa ärenden om svenskt medborgarskap i syfte att verifiera hans eller hennes identitet. Sådana uppgifter ska i första hand få användas för jämförelse med uppgifterna som finns lagrade i sökandens uppehållstillståndskort, i andra hand med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Under vissa förutsättningar ska uppgifterna få lagras i Migrationsverkets register. Fotografier och fingeravtryck som finns lagrade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier föreslås också få användas för att kontrollera om den som ska beviljas svenskt medborgarskap uppfyller kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet, genom att sådana uppgifter får jämföras med uppgifter som finns lagrade i Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Även dessa förslag syftar till att minska risken för identitetsbedrägerier och att säkerställa ett korrekt underlag för bedömningen av rätten till medborgarskap.

Nya möjligheter till verifiering vid identitetskontroll

Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får använda fotografier och fingeravtryck för att för att vid en identitetskontroll verifiera en utlännings identitet – antingen genom

kontroller mot en biometriförsedd handling eller genom kontroller mot Migrationsverkets register. Utredningen gör bedömningen att det inte bör införas en generell möjlighet till sådan kontroll eftersom sådan lagstiftning inte blir tillräckligt förutsebar och tydlig och eftersom den inte heller svarar mot ett tydligt beskrivet behov. Däremot föreslår utredningen att det ska införas en möjlighet att ta upp en utlännings fotografi och fingeravtryck för verifiering av hans eller hennes identitet i samband med att myndigheten lämnar ut biometriförsedda handlingar. Uppgifterna ska i första hand få användas för kontroll mot uppgifterna i ett tidigare utfärdat kort eller bevis. Om en sådan kontroll inte är möjlig att genomföra får uppgifterna i stället kontrolleras mot uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det föreslås också införas en möjlighet att få använda fotografier och fingeravtryck för verifiering av en utlännings identitet i samband med en muntlig utredning som ligger till grund för en bedömning av rätten till uppehållstillstånd, under förutsättning att identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Sådana uppgifter ska få jämföras med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Uppgifter som inte överensstämmer med de lagrade uppgifterna ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Annars ska uppgifterna omedelbart förstöras.

Utökad användning av uppgifter i Migrationsverkets register

För att utredningens förslag ska få avsedd effekt krävs att uppgifterna i Migrationsverkets register får användas för fler ändamål än i dag. Utredningen föreslår att uppgifterna ska få användas i ärenden om uppehållstillstånd, i stället för som tidigare i ärenden om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Utredningen föreslår också att uppgifterna ska få användas i ärenden om medborgarskap, för att uppfylla kraven enligt två av EU:s SIS-förordningar, för att verifiera en utlännings identitet vid sådana kontroller som utredningen föreslår samt för att utfärda uppehållstillståndskort. Migrationsverket ska också få använda fotografier för kontroller mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Dessutom ska även de nya uppgifter som lagras i registret få användas

för kontroller mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter, till exempel i medborgarskapsärenden.

Nya regler om gallring av uppgifter

I dag ska uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska uppgiften gallras senast tio år efter att den registrerades. Uppgifter som tagits upp i samband med en inre utlänningskontroll ska dock gallras senast sex år efter det att uppgiften registrerades, om inte den registrerade blir svensk medborgare innan dess. Utredningens förslag innebär att det finns behov av att spara uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier under en längre tid än i dag. Hur lång tid som uppgifterna behöver lagras varierar mellan olika ärenden. Gallringsfristen behöver därför i större utsträckning än i dag utgå från omständigheterna i det enskilda ärendet.

Fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register ska enligt utredningens förslag som utgångspunkt gallras senast tio år från det att uppgiften registrerades, förutom i vissa situationer. Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd ska uppgifterna gallras när den registrerade blir svensk medborgare, om inte uppehållstillståndet löper ut utan att ett nytt tillstånd beviljas. I sådant fall ska uppgifterna gallras tio år från det att tillståndet löper ut. Om den registrerade har ett gällande beslut om avvisning eller utvisning eller ett gällande återreseförbud ska uppgifterna gallras senast tio år från det att beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla eller återreseförbudet löper ut. Under alla omständigheter ska uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras senast vid den tidpunkt då den registrerade blir svensk medborgare.

Ny direktåtkomst för Säkerhetspolisen

Slutligen har utredningen haft i uppdrag att se över förutsättningarna för automatiserad överföring av fingeravtryck från Migrationsverket till Säkerhetspolisen. En effektiv tillgång till fingeravtryck är en viktig faktor för att Säkerhetspolisen ska kunna fullgöra sina

uppdrag enligt utlänningslagstiftningen. Utredningen föreslår att Säkerhetspolisens ska få medges direktåtkomst till sådana personuppgifter i Migrationsverkets register över fotografier och fingeravtryck som myndigheten behöver för att utföra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt uppgifter inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

Användning av dna i utlänningsärenden

Utredningen ska enligt direktiven analysera behovet av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll och om en sådan möjlighet skulle medföra nytta för myndigheternas arbete med att fastställa utlänningars identitet. Utredningen ska särskilt belysa om det finns ett mervärde med att använda dna-analyser jämfört med att använda biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier.

Utredningens bedömning är att det finns ett mycket begränsat behov av att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klarlägga en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige. En sådan möjlighet tillför endast i begränsad utsträckning något i förhållande till befintliga och föreslagna möjligheter att använda fingeravtryck i samma syfte. Det är därför enligt utredningens bedömning inte proportionerligt att öka möjligheterna att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klarlägga en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige. De vinster som kan följa av sådana möjligheter är så begränsade att de inte kan väga upp det integritetsintrång som en sådan behandling innebär. Behandling av dna blir också mer resurskrävande och mindre effektiv än en behandling av fingeravtryck och fotografier. Utredningen lämnar därför inte förslag om utökning av användningen av dna i utlänningsärenden. I kapitel 8 finns dock en beskrivning av hur en ordning som innebär en utökad användning av dna i utlänningsärenden skulle kunna utformas, i enlighet med utredningens direktiv.

Verkställighetshinder vid misstanke om brott

Enligt dagens regelverk råder hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning när en utlänning har dömts till ett fängelsestraff eller står under åtal. Däremot saknas regler om verkställighetshinder för en utlänning som är misstänkt för brott men varken har dömts eller åtalats för brottet. Det innebär att det i dagsläget saknas regler om vilket av de motstående intressena av att ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas och att lagföring för ett brott ska ske som ska ha företräde. Utredningen har mot denna bakgrund haft i uppdrag att ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet av beslut om avvisning och utvisning vid misstanke om brott och om det ska vara möjligt att lägga ned en förundersökning mot en utlänning som ska avvisas eller utvisas.

Utredningen föreslår att det ska införas regler om verkställighetshinder i utlänningslagen som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning inte får verkställas när en utlänning är misstänkt för brott men inte åtalad för brottet under tiden som en förundersökning pågår. Verkställighetshindret bör dock inte vara absolut. Utredningen föreslår också att det i rättegångsbalken ska införas utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning. En förundersökning ska få läggas ned om det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas, det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställbart och när åtal kan förväntas bli väckt. Om förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning är uppfyllda redan innan förundersökningen har inletts ska en åklagare få besluta att inte inleda någon förundersökning.

Verkställighetshinder vid utlämning eller överlämnande för brott

Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid begäran om utlämning eller överlämnande för brott.

I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om verkställighetshinder när det gäller avvisning eller utvisning av utlänningar som en annan stat begärt ska utlämnas eller överlämnas på grund av att de är misstänkta eller dömda för brott. Sverige har åtaganden enligt en rad konventioner och andra internationella rättsakter som reglerar utlämning och överlämnande för brott. I ingen av dessa har angetts att Sverige kan vägra att utlämna eller överlämna en utlänning enbart för att han eller hon ska avvisas eller utvisas enligt svensk lagstiftning. Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning som sker under ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande leder dock de facto till att utlämning eller överlämnande inte kan ske. I de få fall en sådan situation uppkommer är den svår att förena med Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Utredningen föreslår därför att hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning ska föreligga från det att frågan om utlämning eller överlämnande för brott uppkommer och till dess frågan har prövats slutligt. Verkställighetshindret ska upphöra när förfarandet har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlänningen inte ska utlämnas eller överlämnas. Det innebär att verkställighet inte får ske om utlämning eller överlämnande av utlänningen har beviljats eller om han eller hon ska överlämnas med stöd av en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket.

Rätt till offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning

Enligt nu gällande lagstiftning kan ett offentligt biträde endast förordnas i Polismyndighetens ärenden om avvisning om utlänningen hålls i förvar sedan mer än tre dagar. Utredningen har haft i uppdrag att överväga om rätten till offentligt biträde i Polismyndighetens ärenden om avvisning bör utökas.

Utredningen har inte ansett att det finns behov av att utöka rätten till offentligt biträde under Polismyndighetens handläggning av ett ärende om avvisning. Däremot behöver rätten till offentligt biträde i samband med ett överklagande av ett sådant beslut utökas

för att uppfylla kraven enligt EU:s återvändandedirektiv¹. Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att förordna ett offentligt biträde på utlänningens begäran i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning om det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Rätten till offentligt biträde ska gälla om utlänningen befinner sig i Sverige. Den som genom ett avvisningsbeslut nekats att resa in i landet ska inte ha rätt till offentligt biträde.

Provtagning inför verkställighet av beslut om avvisning, utvisning eller överföring

Under coronapandemin försämrades möjligheterna att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Många länder ställde upp krav på att den som skulle resa in i landet skulle kunna uppvisa ett intyg på att han eller hon inte var smittad av sjukdomen covid-19. Att det saknats möjligheter att tvinga utlänningar med gällande beslut om avvisning, utvisning eller överföring att genomgå provtagning för sjukdomen covid-19 har lett till att sådana beslut inte kunnat verkställas. Utredningen har mot denna bakgrund haft i uppdrag att lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier, i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Utredningen föreslår en ny lag som ger möjlighet att med tvång provta en utlänning för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Syftet är att en sådan möjlighet ska bidra till att ett fungerande återvändande kan upprätthållas även under en pågående pandemi.

Provtagning föreslås få ske för sådana sjukdomar som är upptagna i bilagan till lagstiftningen. För att en sjukdom ska få föras in i bilagan krävs dels att den är klassificerad som allmänfarlig enligt smittskyddslagen (2004:168), dels att den innebär ett särskilt hinder för återvändandet. Så är fallet om mottagarländer ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen vid inresa i landet i en sådan omfattning och med en sådan varaktighet att möjligheterna att verk-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

ställa beslut om avvísning, utvisning eller överföring begränsas avsevärt. Dessutom ska krävas att en möjlighet till provtagning med tvång kan förväntas avhjälpa detta hinder. En sjukdom som har varit klassificerad som allmänfarlig ska också få kvarstå i bilagan till lagen under den tid som kravet på provtagning från mottagarländer kvarstår. För närvarande finns det inte någon sjukdom som utgör ett särskilt hinder för återvändandet. Utredningen har dock, i enlighet med direktiven, föreslagit en möjlighet att kunna provta en utlänning med tvång för covid-19.

För att ett beslut om provtagning ska få fattas bör krävas att vissa förutsättningar är uppfyllda. Provtagningen ska inte kunna genomföras frivilligt. Provtagningen ska vara absolut nödvändig för att kunna verkställa ett beslut om avvísning, utvisning eller överföring. Med detta avses att samtliga andra förutsättningar för att kunna verkställa beslutet måste vara uppfyllda för att provtagning ska få beslutas. Utlänningen ska ha fyllt 18 år. I vissa fall får dock provtagning beslutas redan när utlänningen har fyllt 15 år. Det gäller när det är fråga om att verkställa ett beslut om utvisning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ett beslut om utvisning på grund av brott som har fattats av allmän domstol eller ett beslut om avvísning eller utvisning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Utlänningen ska vara frihetsberövad, det vill säga hållas i förvar eller vara omhändertagen med stöd av utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller vara häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff.

Beslutet om provtagning föreslås få fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Beslutet ska vara skriftligt och motiverat och kunna överklagas till migrationsdomstol. Själva provtagningen ska genomföras av legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska. En polisman har rätt att använda de polisiära befogenheter som följer av polislagen för att provtagningen ska kunna genomföras.

Hälso- och sjukvårdslagen ska inte vara tillämplig på sådan provtagning som sker med stöd av lagen. Däremot ska patientsäkerhetslagen, patientskadelagen och patientdatalagen vara tillämpliga.

När nya sjukdomar ska föras in i bilagan kommer det behöva göras en bedömning av om det är nödvändigt och proportionerligt att införa en möjlighet till provtagning för sjukdomen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2026. Några särskilda övergångsbestämmelser föreslås inte.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har haft som huvudsakligt uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka återvändandeverksamheten och den inre utlänningskontrollen.

Förslagen som rör inre utlänningskontroll kan förväntas leda till att fler kontroller utförs och att de blir mer träffsäkra. På så sätt kan fler utlännningar som saknar rätt att vistas i Sverige påträffas och avvisas eller utvisas från landet. En effektiv inre utlänningskontroll minskar antalet utlännningar som lever i det så kallade skuggsamhället och som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Förslagen om stärkt återvändande avser främst nya eller utökade möjligheter för de verkställande myndigheter att få information om och att vidta åtgärder för att klarlägga en utlännings identitet. Förslagen medför att fler beslut om avvisning och utvisning kan fattas och verkställas, och att detta kan ske snabbare än i dag.

Ett effektivt återvändande är dock beroende av flera samverkande faktorer som i någon utsträckning behöver vara uppfyllda samtidigt. Utredningens förslag kan därför inte ses isolerade. Det har inte ingått i utredningen uppdrag att lämna förslag som syftar till att påverka individens inställning till att återvända eller mottagarländerns vilja att ta emot den som återvänder med tvång. Det är därför inte möjligt att närmare ange i vilken utsträckning som förslagen kommer att leda till att fler inre utlänningskontroller genomförs och att fler beslut om avvisning eller utvisning kan fattas och verkställas. Klart är dock att utredningens förslag ger de verkställande myndigheterna fler och mer träffsäkra verktyg som sammantaget stärker återvändandeverksamheten och den inre utlänningskontrollen.

Utredningen bedömer att förslagen i flertalet fall inte kommer att medföra några direkta kostnadsökningar. Polismyndigheten kan dock få ökade kostnader till följd av förslagen om utökad informationsutbyte och ändringar i regelverket om inre utlänningskontroll. Det handlar bland annat om kostnader för att hantera underrättel-

ser som kommer in från andra myndigheter och ökat resursbehov till följd av att fler kontroller kommer att genomföras. Polismyndigheten har dock i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att utöka och effektivisera sitt arbete med inre utlänningskontroll. Förslagen bör mot denna bakgrund kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Förslaget om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan också medföra vissa ökade kostnader för Polismyndigheten. Det avser främst kostnader för undersökning av den utrustning som omhändertagits, och särskilt i de fall det krävs att information extraheras och analyseras. Kostnaden för en sådan undersökning kan variera stort och har därför uppskattats i ett möjligt kostnadsspann. Utredningen har dock bedömt att kostnaden för de flesta undersökningar kommer att ligga i det nedre delen av spannet. Utredningen har därför bedömt kostnaderna i vart fall inledningsvis bör rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Det kan dock inte uteslutas att ytterligare medel måste skjutas till. Eftersom de kostnadmässiga konsekvenserna är svåra att förutse bör utfallet följas upp inom ramen för myndighetens årliga budgetdialog. Om det krävs att myndigheten tillskjuts extra medel kan detta finansieras genom omfördelning av insparade medel till följd av utredningens förslag om förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut. Förslaget har lagts fram i delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10) och innebär minskade kostnader för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och mottagandet.

Migrationsverket kan få ökade kostnader till följd av förslaget om utökade möjligheter att behandla fotografier och fingeravtryck i utlänningsärenden. Det rör bland annat behov av teknisk utveckling samt kostnader för upptagning och jämförelser. Migrationsverket har i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för bland annat dessa ändamål och det bedöms därför i nuläget inte finnas behov av att tillskjuta ytterligare medel. Migrationsverket kan också få ökade förvarskostnader till följd av förslagen till en mer effektiv inre utlänningskontroll. Om fler utlännningar som inte har rätt att vistas i Sverige påträffas kan det leda till att det fattas fler förvarsbeslut och därmed till ett ökat behov av förvarsplatser. I budgetpropositionen för 2025 har verket tillförts medel för förvarskostnader och det

ökade behov av försvarsplatser som förslagen skulle kunna ge upphov till bedöms rymmas inom denna förstärkning.

Summary

Remit

In the parts presented in this final report, the inquiry's remit was to review parts of the regulatory framework linked to return operations and propose measures aimed at reinforcing such operations for those with an enforceable refusal-of-entry or expulsion order. The inquiry's remit was also to review the regulatory framework for internal controls of aliens.

Expanded exchange of information

The inquiry's remit was to draft a regulatory framework that involves an expanded exchange of information, the aim being to reinforce enforcement efforts and make it more difficult to live in Sweden without a permit by obliging other government agencies to provide certain information to the enforcement agencies (the Swedish Police Authority, Swedish Migration Agency and Swedish Security Service).

Basic premises for expanding the obligation to provide information

The inquiry proposes a new obligation to provide information in the Swedish Aliens Act that breaches confidentiality. The inquiry's proposals have been drafted with four basic premises in mind.

Firstly, the obligation must be clearly delimited in terms of the information covered. It is to concern information on aliens who are not entitled to stay in Sweden. It is also to concern certain specified information on individuals in this group, which must be explicitly stated in the legislation. The information must be such that

the enforcement agencies typically need in order to work efficiently on enforcing refusal-of-entry or expulsion orders and to prevent unauthorised stays. Such a clear delimitation aims to ensure that the right information is selected and provided to the enforcement agencies, thus helping to ensure efficient use of the agencies' resources. To minimise the risk of unnecessary invasion of privacy, the information is also to be such that is typically relatively harmless.

Secondly, the information must be provided to one of the enforcement agencies. This agency must be specified in the legislation.

Thirdly, the obligation to provide information is to apply to certain designated agencies to be specified in legislation. For an agency to be obliged to provide information, it must be expected to have access to such information, on an alien who is not entitled to stay in Sweden, that the enforcement agencies typically need in order to work efficiently on enforcing refusal-of-entry or expulsion orders and to prevent unauthorised stays. The agency must also be able to identify that it has access to such information. Therefore, as a rule, for an agency to be obliged to provide information, it is necessary that the question of the right to stay is, to some extent, of importance for the agency being able to fulfil its own remit. Nor may the obligation to provide information result in unreasonable impacts on individuals. An agency must therefore not be subject to an obligation to provide information if it can be established in advance that such an obligation entails a risk to the life or health of aliens or them not exercising their fundamental rights in such a large number of cases that this can be expected to be the rule rather than the exception.

Fourthly, the premise must be that an agency is obliged to provide information on its own initiative, i.e. without being requested to do so by the enforcement agencies. An obligation to provide information only upon request from the enforcement agencies is not expected to have the intended effect. However, if the information is needed to enforce a refusal-of-entry or expulsion order or to investigate an alien's right to stay in Sweden, there should also be an additional obligation to provide information to the enforcement agencies if one of them so requests. Such an obligation allows, *inter alia*, the enforcement agencies to request additional

information or documentation on an alien after an agency has provided information on its own initiative. However, the obligation to provide information upon request does not require the agency in question to have first provided information on its own initiative.

Further details on drafting the proposal to expand the obligation to provide information

It is proposed that the obligation to provide information should arise when there is reason for an agency to assume that an alien is not entitled to stay in Sweden. This assumption must be based on information available to the disclosing agency. The information must be provided on their own initiative, i.e. without a prior request. The information to be provided is the alien's name, date of birth and nationality, their personal identity number, coordination number or similar number, details of their address or similar, contact details such as telephone number or email address and whether the agency has access to foreign documents such as identity documents. This is information typically needed to enforce a refusal-of-entry or expulsion order and to carry out internal controls of aliens. The agency must also provide an account of the circumstances that form the basis for the agency's assumption that the alien is not entitled to stay in Sweden. Information must not be provided if it is clearly not required.

The information must be provided to the Swedish Police Authority, which may pass on information to the Swedish Migration Agency or the Swedish Security Service if the information relates to a case being managed or to be managed by one of these agencies.

It is proposed that the Swedish Public Employment Service, Swedish Social Insurance Agency, Swedish Prison and Probation Service, Swedish Enforcement Agency, Swedish Pensions Agency and Swedish Tax Agency should be obliged to provide on their own initiative certain information on an alien who is not entitled to stay in Sweden. All of these agencies are deemed to have access to information on aliens not entitled to stay in Sweden and should be able to identify that they have such access. Disclosure of information by these agencies is not considered to have undue consequences for individuals.

The inquiry has also considered whether the Swedish Economic Crime Authority, the health service, schools, social services, the Swedish Transport Agency or the Swedish Prosecution Authority should be obliged to provide information.

However, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Transport Agency and the Swedish Prosecution Authority are not deemed to have access to relevant information to such an extent that they should be obliged to provide information on their own initiative. However, the Swedish Economic Crime Authority and the Swedish Prosecution Authority should be obliged to provide information upon request from an enforcement agency.

The health service, schools and social services are societal functions that can be expected to have access to information on aliens not entitled to stay in Sweden and that can also be expected to be able to identify this. However, an obligation for these societal functions to provide information to the enforcement agencies is considered to be difficult to reconcile with their remit and to pose health risks, to entail children forfeiting their right to education and to entail children being denied access to the protection provided by social services. The inquiry has therefore assessed that an obligation for these societal functions to provide information on aliens not entitled to stay in Sweden would lead to unreasonable impacts on individuals. It is therefore proposed that they should not be subject to an obligation to provide information at all.

The obligation to provide information must cover both public and confidential information. However, information subject to certain confidentiality requirements has been exempted from the obligation to provide information. This includes information protected by the confidentiality of preliminary investigations, medical confidentiality and the confidentiality of information relating to planning or preparing an inspection, audit or other examination to be carried out by an agency. In these cases, the interest protected by confidentiality at the disclosing agency has been judged to outweigh the need for the information at the enforcement agencies. Confidential information in cases of protected population registration data and new identity details must be provided if requested by an enforcement agency. However, such information is not covered by the obligation to provide information on the agency's own initiative.

The inquiry does not propose to attach any specific sanctions to the obligation to provide information.

Review of the regulatory framework on internal controls of aliens

The inquiry's remit was to review the regulatory framework on internal controls of aliens in order to improve the ability of agencies to detect and prevent unauthorised stays in Sweden and reinforce return operations. Its remit included examining and mapping which additional measures or methods could help to streamline and improve the work on internal controls of aliens, and how the basic requirements for carrying out controls should be changed to expand opportunities for agencies to carry out such controls.

Changes in basic requirements for controls

The inquiry proposes amendments to the provisions governing the basic requirements that must be met for a measure to be taken in the context of internal controls of aliens. The current provisions are perceived to be unclear and difficult to apply. There is a particular need to clarify the extent to which it should be possible to carry out selective controls, i.e. controls based on source and intelligence information, risk profiles and previously acquired knowledge or experience, for example.

The proposal means that, in order for a measure to be taken, there must be reason to assume that an alien is not entitled to stay in Sweden. In assessing whether there are grounds for such an assumption, particular account must be taken of the circumstances that can be observed on site and what has otherwise emerged. On-site observations refer to the person's behaviour and the location and context in which they find themselves, for example. The previous limitation that a person's appearance, name or language alone does not constitute grounds for control shall continue to apply. This does not, however, prevent such circumstances from being recognised as significant and, together with other circumstances, providing grounds for assuming that a person is not entitled to reside in Sweden. What has otherwise emerged ultimately includes all other relevant information and circumstances that the Swedish Police

Authority has access to and considers relevant. Explicitly stating this in the legislation clarifies that selective controls may also be carried out. The conclusions that can be drawn regarding a person's right to stay in Sweden must be based on all the circumstances of the individual case.

Possibility to search premises

The inquiry proposes certain amendments to the provisions governing the conditions for seizing passports or other identity documents when conducting internal controls of aliens. These amendments clarify that there is no requirement for the documents to have been found and be available at the time the order to seize documents is issued. This amendment clarifies that it is possible to issue an order to seize passports and other identity documents and subsequently, by virtue of Section 20 of the Swedish Police Act (1984:387), issue a search warrant in order to search for seized documents.

Clearer rules on calculating the period for which aliens are obliged to remain for investigation

The inquiry proposes certain amendments to the rules regarding how long aliens are obliged to remain for investigation when summoned, collected or taken for investigation in the context of internal controls of aliens. The obligation to remain must not apply for longer than necessary and in no case for longer than six hours. If an alien refuses to remain, a police officer is authorised to forcibly detain them.

The inquiry proposes that it be expressly stated in the legislation that the period of detention, in cases where the alien has been collected or taken to the investigation, should be calculated from the time the alien arrived at the agency. The amendment clarifies that, *inter alia*, transport time and other time needed to collect the alien or take them to the investigation should not be included in the detention time calculation.

Clarification regarding who can be summoned to an investigation

The inquiry proposes certain amendments to the provisions of Chapter 9, Section 9, first paragraph of the Aliens Act (2005:716) in order to clarify the conditions under which an alien is obliged to come to the Swedish Police Authority and provide information on their stay in Sweden when summoned by that agency. The current wording of the provisions may lead to confusion as to whether a request to surrender passports or other identity documents must first have been made to the alien in order for them to be obliged to comply with a summons. The aim of the inquiry's proposal is to clarify that the possibility of summoning an alien for an investigation is an independent measure that can be taken without the requirement that they have previously been subject to a control.

Additional powers to establish the identity of an alien

The inquiry's remit was to consider whether, and if so in what situations, the enforcement agencies should be able to search for, seize and search through digital media in order to establish an alien's identity and country of origin. This is due to it emerging that copies of identity documents and other information that can be used to establish an alien's identity are often stored in electronic communication devices, such as mobile phones.

The inquiry's remit was also to consider whether the enforcement agencies need additional powers in their work on enforcing refusal-of-entry or expulsion orders.

Seizure of electronic communication devices under the Aliens Act

The inquiry proposes that provisions should be introduced in the Aliens Act that make it possible to seize electronic communication devices in three different situations, namely in connection with internal controls of aliens, when examining an application for a residence permit and when a refusal-of-entry or expulsion order is to be enforced.

In order for devices to be seized in connection with internal controls of aliens and when a refusal-of-entry or expulsion order is to be enforced, it must be necessary in order to establish the identity of an alien or for the order to be enforced. When seizing a device in connection with examining an application for a residence permit, it is necessary that the alien cannot prove their stated identity to a reasonable extent and that the right to a residence permit cannot otherwise be assessed. The application must also have been made since the alien came to Sweden or thereafter. In all three situations, there is also a requirement that the device is in the alien's possession, is likely to have been used by them and can be assumed to contain information on the alien's identity.

The purpose of the seizure is to examine the electronic communication device in order to find documents that may help to establish the identity of the alien. Examinations may also be carried out on readable information systems that can be accessed via the device and that are likely to have been used by the alien. Documents found during the examination may be copied if they are relevant to establishing the identity of the alien. Copies not of relevance in this respect must be destroyed as soon as possible, and in any event no later than when the control is concluded or case closed. However, a prohibition on copying applies to documents that may not be seized under Chapter 27, Section 2 of the Swedish Code of Judicial Procedure.

Electronic communication devices may be retained for as long as there are grounds for this, but for no longer than three months if the device is seized during the examination of an application for a residence permit, or when a refusal-of-entry or expulsion order is to be enforced. Devices seized in connection with internal controls of aliens may be retained for no longer than the duration of the control, i.e. as long as measures are being taken under Chapter 9, Sections 9 and 11 of the Aliens Act.

Orders to seize electronic communication devices must be documented and justified. They are effective immediately and can be appealed to the Migration Court.

The inquiry proposes that, if necessary, the enforcement agencies should be authorised to take certain coercive measures to enforce the seizure order. The alien may be subject to a body search for the purpose of looking for electronic communication

devices and is obliged to open biometric locks on the devices or readable information systems upon request. If the alien does not cooperate, a police officer may carry out the authentication process.

Seizure of electronic communication devices under the Swedish Special Controls of Certain Aliens Act (2022:700)

The inquiry proposes that provisions should be introduced in the Swedish Special Controls of Certain Aliens Act to enable the seizure of electronic communication devices when an expulsion under the act is being considered and it is necessary in order to be able to enforce the expulsion order. Similarly to that proposed under the Aliens Act, there is a requirement that the device is in the alien's possession, is likely to have been used by them and can be assumed to contain information on the alien's identity. In other respects, too, the proposal is very similar to that in the Aliens Act. The device may be retained for as long as there are grounds for this, but for no longer than three months. The purpose of the seizure is to examine the electronic communication device in order to find documents that may help to establish the identity of the alien. Examinations may also be carried out on readable information systems that can be accessed via the device and that are likely to have been used by the alien. Rules on copying, erasure and appeals correspond to those that are proposed to apply to seizure under the Aliens Act.

The inquiry proposes that body searches and searches of premises may be used to search for electronic communication devices. If the alien does not open biometric locks on the device or readable information systems upon request, a police officer may carry out the authentication process.

Additional powers to conduct a body search on an alien

It is currently possible to conduct a body search on an alien to search for passports and other identity documents in connection with entry controls and internal controls of aliens. The inquiry proposes that it should also be possible to conduct a body search on an alien in order to search for passports and other documents

that can be seized by virtue of Chapter 9, Sections 4 and 5 of the Aliens Act, i.e. when an alien has applied for a residence permit or when a refusal-of-entry or expulsion order is to be enforced. If, in any of these situations, an alien fails to cooperate in surrendering their passport or other identity documents, a police officer may conduct a body search on the alien to the extent necessary to search for such documents. The alien's luggage, hand luggage, handbags and the like may also be searched if it can be assumed that the alien is carrying the documents.

Special rules shall apply to conducting the body search. These include that the search may not be more thorough than necessary for the purpose of the search, a witness must be present if possible and a record must be kept of the search.

Expanding the use of fingerprints and photographs in aliens cases

The inquiry had a broad remit to review the use of photographs and fingerprints in aliens cases, for example by considering how such data could be used more widely and effectively than at present. The inquiry's remit was also to review the age limit for taking fingerprints in certain situations, the possibilities for the Swedish Migration Agency to take fingerprints and photographs during an identity control to verify an alien's identity, and the conditions for transferring fingerprint data to the Swedish Security Service.

The need to use photographs and fingerprints in aliens cases

Photographs and fingerprints are already used in aliens cases today to identify an alien. In addition, extensive work is underway to develop and establish EU-wide information systems in several areas, including to strengthen border management and immigration control, where the processing of fingerprints and photographs is a key element. Nevertheless, there are situations in which greater possibilities to process fingerprints and photographs nationally can help reduce the risks of identity fraud. This applies to situations in which a residence permit card is issued without an application for a residence permit, and in citizenship cases. Greater national pro-

cessing of photographs and fingerprints is also necessary to fulfil the requirements of what are known as the EU SIS Regulations (Schengen Information System Regulations). Failure to fulfil these requirements entails a risk of identity fraud and a lack of control over who is present on Swedish territory. The inquiry's assessment is that these risks need to be addressed and that processing biometric data in the form of fingerprints and photographs is a key tool for reducing these risks. Counteracting identity fraud and controlling who resides in Sweden are important public interests recognised by the European Union related to national security, public safety and the prevention of crime or disorder.

Enhanced capture and storage capabilities

Today, the Swedish Migration Agency stores the fingerprints of everyone who applies for a residence permit as a refugee, or of persons eligible for subsidiary protection (asylum) who have reached the age of 14, in a national register. Photographs are stored in a separate database. However, fingerprints may be taken from all aliens applying for a residence permit in Sweden who have reached the age of six. The inquiry proposes that the Swedish Migration Agency should be permitted to store fingerprints and photographs of everyone who applies for a residence permit in Sweden – regardless of the reason – in its register. The inquiry also proposes that the Swedish Migration Agency should be permitted to take fingerprints and photographs of anyone over the age of six in cases regarding refusal of entry or expulsion to the extent necessary. Such data may also be stored in the Swedish Migration Agency's register. This is necessary to reduce the risk of identity fraud.

Lowered age limit

The inquiry proposes lowering the age limit for taking fingerprints from 14 to six years of age when an alien cannot prove their identity when they arrive in Sweden, when there are grounds for issuing a detention order or when neither the alien's identity nor right to stay in Sweden can be clarified at an internal control of aliens. This, combined with the inquiry's proposal for expanded storage of

fingerprints in the national register, also means that it will be permitted to store fingerprints from those who have reached the age of six in the Swedish Migration Agency's register. The inquiry believes that this is necessary to reduce the risks of identity fraud and to increase the possibility of identifying children who have absconded during the process in Sweden or who are vulnerable here.

New use in citizenship cases

Under the current regulations, it is not possible to use photographs and fingerprints in cases regarding Swedish citizenship. The inquiry proposes that it should be possible to take fingerprints and photographs of a person with a residence permit in Sweden in certain cases regarding Swedish citizenship in order to verify their identity. Such data may be used primarily for comparison with the data stored in the applicant's residence permit card, and secondarily with the data in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs. Under certain conditions, the data may be stored in the Swedish Migration Agency's register. It is also proposed that photographs and fingerprints stored in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs may be used to check whether the person to be granted Swedish citizenship fulfils the requirement of an honest lifestyle or an absence of criminal activity by being able to compare such data with data stored in the Swedish Police Authority's register of fingerprint data. These proposals also aim to reduce the risk of identity fraud and to ensure an accurate basis for assessing the right to citizenship.

New possibilities for verification in identity controls

The inquiry's remit was also to consider how a system can be designed whereby the Swedish Migration Agency may use photographs and fingerprints to verify an alien's identity during an identity control – either by checking against a biometric document or against the Swedish Migration Agency's register. The inquiry concludes that a general possibility for such controls should not be introduced because such legislation would not be sufficiently pre-

dictable and explicit and because it does not respond to a clearly described need. However, the inquiry proposes that it should be possible to take an alien's photograph and fingerprints to verify their identity when the agency issues biometric documents. The data may be used primarily for checking against the data on a previously issued card or certificate. If it is not possible to carry out such a control, the data may instead be checked against the data in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs. It is also proposed that the possibility should be introduced of using photographs and fingerprints to verify the identity of an alien in the context of a verbal investigation to assess the right to a residence permit, provided that their identity cannot be established by any other means. Such data may be compared with the data contained in the register of fingerprints and photographs of the Swedish Migration Agency.

Data that does not match the stored data may be stored in this register. Otherwise, the data must be destroyed immediately.

Expanded use of data in the Swedish Migration Agency's register

In order for the inquiry's proposals to have the intended effect, the data in the Swedish Migration Agency's registers must be permitted to be used for more purposes than at present. The inquiry proposes that the data may be used in residence permit cases instead of, as previously, in cases concerning residence permits on grounds of protection. The inquiry also proposes that the data may be used in citizenship cases, to meet the requirements of two of the EU SIS regulations, to verify an alien's identity during the controls proposed by the inquiry and to issue residence permit cards. The Swedish Migration Agency will also be permitted to use photographs to check against the Swedish Police Authority's register of fingerprint data. In addition, the new data stored in the register may also be used to check against the Swedish Police Authority's register of fingerprint data, for example in citizenship cases.

New rules on data erasure

At present, data in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs must be erased when the data subject becomes a Swedish citizen. In other cases, the data must be erased no later than ten years after it was registered. However, data recorded in connection with internal controls of aliens must be erased no later than six years after it was recorded unless the data subject becomes a Swedish citizen prior to this. The inquiry's proposal means that there is a need to save the data in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs for a period longer than the current period. The length of time that data needs to be stored varies from case to case. The time limit for erasure therefore needs to be based on the circumstances of the individual case to a greater extent than it is today.

The inquiry proposes, as a starting point, that fingerprints and photographs in the Swedish Migration Agency's register must be erased no later than ten years after the data was registered, except in certain situations. If the data subject has been granted a residence permit, the data must be erased when the data subject becomes a Swedish citizen unless the residence permit expires without a new permit being granted. In that case, the data must be erased ten years after the permit expired. If the data subject has a valid refusal-of-entry or expulsion order or a valid re-entry ban, the data must be erased no later than ten years after the expiry of the refusal-of-entry or expulsion order or re-entry ban. Regardless of the circumstances, the data in the Swedish Migration Agency's register of fingerprints and photographs must be erased when the data subject becomes a Swedish citizen at the latest.

New direct access for the Swedish Security Service

Finally, the inquiry's remit was to review the conditions for automated transfer of fingerprints from the Swedish Migration Agency to the Swedish Security Service. Efficient access to fingerprints is a crucial factor in enabling the Swedish Security Service to fulfil its remit under the Aliens Act. The inquiry proposes that the Swedish Security Service should be granted direct access to personal data in the Swedish Migration Agency's register of photographs and

fingerprints that the agency needs to carry out tasks under aliens and citizenship legislation, and to data within the scope of an order issued by the Swedish Government on the transfer of persons eligible for protection to Sweden (resettlement).

Use of DNA in aliens cases

According to the terms of reference, the inquiry is to analyse the need to use DNA analysis in residence permit cases or in internal controls of aliens, and whether such a possibility would be of benefit to the agencies' work on establishing the identity of aliens. In particular, the inquiry is to shed light on whether there is added value in using DNA analysis compared to using biometric data in the form of fingerprints and photographs.

In the inquiry's assessment, there is a very limited need to use DNA in residence permit cases or internal controls of aliens in order to clarify an alien's identity or right to stay in Sweden. Such a possibility adds only limited value to the existing and proposed possibilities to use fingerprints for the same purpose. In the view of the inquiry, it is therefore disproportionate to expand the possibilities to use DNA in residence permit cases or in internal controls of aliens in order to clarify an alien's identity or right to stay in Sweden. The benefits that may result from such possibilities are so limited that they cannot outweigh the invasion of privacy that such processing entails. Processing DNA will also be more resource-intensive and less efficient than processing fingerprints and photographs. The inquiry therefore does not propose to expand the use of DNA in aliens cases. However, Chapter 8 provides a description of how a system involving such expanded use of DNA in aliens cases could be designed, in line with the inquiry's terms of reference.

Impediments to enforcement in the event of suspected criminal offences

The current regulatory framework prevents the enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order when an alien has been sentenced to imprisonment or is being prosecuted. On the other hand,

there are no rules on impediments to enforcement for an alien who is suspected of a criminal offence but has neither been convicted nor prosecuted for the offence. This means that there are currently no rules on which of the conflicting interests of enforcing a refusal-of-entry or expulsion order and prosecuting an offence should take precedence. In light of this, the inquiry's remit was to consider whether an impediment should be introduced to the enforcement of refusal-of-entry or expulsion orders on suspicion of a criminal offence, and whether it should be possible to discontinue a preliminary investigation against an alien who is to be refused entry or expelled.

The inquiry proposes that rules on impediments to enforcement should be introduced in the Aliens Act entailing that a refusal-of-entry or expulsion order may not be enforced when an alien is suspected of a criminal offence but has not been charged with the offence while a preliminary investigation is in progress. However, the impediment to enforcement should not be absolute. The inquiry also proposes that the Swedish Code of Judicial Procedure should include expanded possibilities to discontinue a preliminary investigation. It should be possible to discontinue a preliminary investigation if an order has been issued for the suspect to be refused entry or expelled, it can be assumed that the penal value of the offence does not exceed six months' imprisonment and there is no substantial public or private interest at stake. When assessing whether to discontinue the preliminary investigation, particular account must be taken of when the refusal-of-entry or expulsion order can be expected to become enforceable and when prosecution can be expected. If the conditions for discontinuing a preliminary investigation are already met before the preliminary investigation has been initiated, a prosecutor may decide not to launch a preliminary investigation.

Impediments to enforcement regarding extradition or surrender for criminal offences

The inquiry's remit was to consider whether to introduce an impediment to enforcement in the event of a request for extradition or surrender for a criminal offence.

The Aliens Act does not contain any provision on impediments to the enforcement of the refusal of entry or expulsion of aliens whose extradition or surrender has been requested by another state on the grounds that they are suspected or convicted of a criminal offence. Sweden has obligations under a number of conventions and other international instruments governing extradition and surrender for criminal offences. None of these state that Sweden can refuse to extradite or surrender an alien solely because the alien is to be refused entry or expelled under Swedish law. However, the enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order during an ongoing extradition or surrender procedure *de facto* prevents extradition or surrender from taking place. In the few cases in which such a situation arises, it is difficult to reconcile with Sweden's obligations under international and EU law. The inquiry therefore proposes that the enforcement of a refusal-of-entry or expulsion order should be impeded from the time the issue of extradition or surrender for an offence arises until it has been finally determined. The impediment to enforcement must be lifted when the procedure has been concluded by an order that has become final and non-appealable and provides that the alien is not to be extradited or surrendered. This means that enforcement cannot take place if extradition or surrender of the alien has been authorised, or if the alien is to be surrendered by virtue of a European or Nordic arrest warrant or the EU-UK Trade and Cooperation Agreement.

Right to a public counsel on appeal against a refusal-of-entry order issued by the Swedish Police Authority

Under current legislation, a public counsel can only be appointed in refusal-of-entry cases processed by the Swedish Police Authority if the alien has been detained for more than three days. The inquiry's remit was to consider whether the right to a public counsel in such cases should be expanded.

The inquiry has not considered there to be a need to expand the right to a public counsel during the Swedish Police Authority's processing of refusal-of-entry cases. However, the right to a public counsel when appealing such an order needs to be expanded to

fulfil the requirements of the EU Returns Directive¹. The inquiry proposes to introduce the possibility of appointing a public counsel at the alien's request on an appeal against the Swedish Police Authority's refusal-of-entry order, unless it is obvious that the appeal will not be granted. The right to a public counsel shall apply if the alien is in Sweden. A person refused entry to Sweden through a refusal-of-entry order shall not be entitled to a public counsel.

Testing prior to the enforcement of a refusal-of-entry, expulsion or transfer order

During the coronavirus pandemic, the opportunities to enforce refusal-of-entry or expulsion orders deteriorated. Many countries required travellers to present a certificate confirming they were not infected with the disease COVID-19 when entering the country. The lack of possibilities to force aliens with existing refusal-of-entry, expulsion or transfer orders to undergo testing for COVID-19 has led to such orders not being enforced. In light of this, the inquiry's remit was to submit a proposal for a regulation that provides for the possibility of compulsory testing of an alien for COVID-19 and for diseases that pose a danger to the public or society in the event of future pandemics or epidemics, in order to be able to enforce a refusal-of-entry or expulsion order.

The inquiry is proposing a new act that would allow for the compulsory testing of an alien for certain diseases in order to enforce a refusal-of-entry, expulsion or transfer order. The aim is for such a possibility to help to maintain functioning return operations even during an ongoing pandemic.

It is proposed to authorise testing for diseases listed in the annex to the legislation. For a disease to be included in the annex, it must be classified as posing a danger to the public under the Swedish Communicable Diseases Act and present a particular obstacle to return operations. This is the case if recipient countries require test results for the disease to be reported upon entry into the country to such an extent and for such a duration that the possibilities to enforce refusal-of-entry, expulsion or transfer

¹ Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.

orders are significantly limited. In addition, it must be required that the possibility for compulsory testing can be expected to overcome this obstacle. A disease that has been classified as posing a danger to the public must also be permitted to remain in the annex to the act for as long as the testing requirement from recipient countries persists. At present, there is no disease that constitutes a particular obstacle to return operations. However, in line with the terms of reference, the inquiry has proposed the possibility of compulsory testing of aliens for COVID-19.

In order for a testing order to be issued, certain conditions should be met. Testing should not be possible to carry out voluntarily. It must be strictly necessary for the enforcement of a refusal-of-entry, expulsion or transfer order. This means that all other preconditions for enforcing the order must be met in order for testing to be ordered. The alien must have reached the age of 18. In some cases, however, a testing order may be issued when the alien has reached the age of 15. This applies when it is a question of enforcing an expulsion order under the Swedish Special Controls of Certain Aliens Act, an expulsion order issued by a general court on the grounds of a criminal offence, or a refusal-of-entry or expulsion order in a security case under the Aliens Act. The alien must be detained or taken into custody by virtue of the Aliens Act or the Swedish Special Controls of Certain Aliens Act, or be remanded in custody or admitted to a penal institution to serve a prison sentence.

It is proposed that the testing order may be issued by the Swedish Police Authority or the Swedish Security Service. The order must be in writing with the grounds stated, and it must be possible to appeal to a migration court. The actual testing must be carried out by a registered doctor or registered nurse. A police officer is authorised to use the powers provided for in the Police Act to ensure the testing can be carried out.

The Swedish Health and Medical Services Act shall not apply to testing carried out by virtue of the act. However, the Swedish Patient Safety Act, the Swedish Patient Injury Act and the Swedish Patient Data Act shall apply.

When adding new diseases to the annex, an assessment will be required as to whether it is necessary and proportionate to introduce the possibility of testing for the disease.

Entry into force and transitional provisions

It is proposed that the inquiry's proposals enter into force on 1 July 2026. No special transitional provisions are proposed.

Consequences of the inquiry's proposals

The main remit of the inquiry was to submit proposals aimed at reinforcing return operations and internal controls of aliens.

The proposals regarding internal controls of aliens can be expected to increase the number and accuracy of controls. In this way, more aliens not entitled to stay in Sweden can be identified and refused entry or expelled from the country. Efficient procedures for internal controls of aliens reduce the number of aliens living in what is known as 'shadow society' or parallel society and evading the enforcement of refusal-of-entry or expulsion orders.

The proposals on reinforced return operations mainly concern new or expanded possibilities for the enforcement agencies to obtain information and to take measures to establish the identity of an alien. The proposals mean that more refusal-of-entry or expulsion orders can be issued and enforced and that this can take place more quickly than today.

However, efficient return operations depend on several interacting criteria that need to be met simultaneously to some extent. The inquiry's proposals can therefore not be viewed in isolation. It was not part of the inquiry's remit to make proposals aimed at influencing individual attitudes towards returning or the willingness of recipient countries to accept forced returnees. It is therefore not possible to specify the extent to which the proposals will lead to more internal controls of aliens being carried out and more refusal-of-entry or expulsion orders being issued and enforced. However, it is clear that the inquiry's proposals provide the enforcement agencies with a greater number of more accurate tools that together reinforce return operations and internal controls of aliens.

The inquiry estimates that, in most cases, the proposals will not entail any direct cost increases. However, the Swedish Police Authority may incur increased costs as a result of the proposals for greater information exchange and changes to the regulations on internal controls of aliens. These include costs of dealing with

information received from other agencies and a greater need for resources as a result of more controls being carried out. However, in the budget bill for 2025, the Swedish Police Authority has been allocated funds to expand and streamline its work on internal controls of aliens. In view of this, the proposal should be manageable within the existing appropriations of the Police Authority.

The proposal on seizure of electronic communication devices may also entail increased costs for the Swedish Police Authority. It mainly refers to costs attributable to the examination of the devices being seized, particularly in those cases information must be extracted and analysed. The costs of such an examination can vary considerably and have therefore been estimated in a feasible cost range. However, the inquiry has assessed that the cost of most examinations will be in the lower part of the range. The inquiry's assessment is therefore that the costs, at least initially, should be manageable within the existing appropriations of the Swedish Police Authority. Nevertheless, it cannot be ruled out that allocation of additional funds is necessary. Since the cost implications are difficult to assess, the outcome should be followed up within the framework of the authority's annual budget dialogue. If additional funds turn out to be necessary, this could be financed by redistribution of funds saved because of the inquiry's proposal on amended statutory limitation rules for refusal-of-entry or expulsion orders (removal orders). The proposal has been presented in the interim report *Statutory limitation of removal orders and certain matters regarding entry bans* (SOU 2024:10) which are expected to decrease costs for the examination of applications for residence permits and the reception of asylum-seekers.

The Swedish Migration Agency may incur increased costs as a result of the proposal to expand the possibilities for processing photographs and fingerprints in aliens cases. These include costs to meet the need for technological development and recording and comparison costs. In the budget bill for 2025, the Swedish Migration Agency has been allocated funds for these purposes, and it is therefore currently not considered necessary to allocate additional funds. The Swedish Migration Agency may also face increased detention costs as a result of the proposals for more efficient internal controls of aliens. If more aliens not entitled to stay in Sweden are identified, this may lead to more detention orders being issued

and thus to a greater need for places in detention centres. In the budget bill for 2025, the Agency has been allocated funds for detention costs, and the greater need for places in detention centres that the proposals could give rise to is deemed to be accommodated within these additional funds.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller ett beslut om beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (omarbetning) (Dublinförordningen).

2 § En åtgärd enligt denna lag får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

3 § Av lagen omfattas sjukdomar som är eller har varit en allmänfarlig sjukdom enligt 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) och där utebliven provtagning för sjukdomen utgör ett särskilt hinder för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring med stöd av Dublinförordningen.

En sjukdom utgör ett sådant särskilt hinder som avses i första stycket om de länder till vilka beslut om avvisning, utvisning eller överföring med stöd av Dublinförordningen ska verkställas ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen för inresa i landet i en

sådan omfattning och med sådan varaktighet att möjligheterna att verkställa sådana beslut begränsas avsevärt.

De sjukdomar som omfattas av lagen anges i bilagan till lagen.

4 § Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får besluta att en utlänning ska genomgå provtagning med tvång för en sådan sjukdom som finns i bilagan till lagen om

- provtagningen inte kan ske på frivillig väg,
- provtagningen är absolut nödvändig för att verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen,

- utlänningen har fyllt 18 år, och

- han eller hon hålls i förvar eller är omhändertagen med stöd av utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, eller är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff.

Om det beslut som ska verkställas är ett beslut om utvisning med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ett beslut om utvisning på grund av brott som har fattats av allmän domstol eller ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får beslut om provtagning fattas om utlänningen har fyllt 15 år, om övriga förutsättningar i första stycket är uppfyllda.

5 § Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte annat förordnas i beslutet.

6 § Ett beslut enligt denna lag ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

7 § Ett beslut enligt 4 § får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

8 § En provtagning enligt 4 § får inte genomföras av annan än en legitimerad läkare eller en legitimerad sjuksköterska.

9 § Den myndighet som har fattat beslut om provtagning med tvång ska lämna de uppgifter som krävs för att provtagningen ska kunna genomföras till den som ska genomföra provtagningen.

Den som har genomfört en provtagning med stöd av 4 § ska underätta den myndighet som har beslutat om provtagningen om resultatet av denna.

10 § Vid tillämpningen av denna lag gäller patientskadelagen (1996:799), patientdatalagen (2008:355) och patientsäkerhetslagen (2010:659).

11 § Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om verkställigheten av provtagning enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Bilaga

Följande sjukdomar är sådana sjukdomar som avses i 3 §.

– covid-19

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken

dels att 23 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 23 kap. 4 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

1 §¹

Förundersökning *skall* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a § och 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet *skall* höra under allmänt åtal, får förundersökning trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall *skall* målsäganden underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, *skall* förundersökningen läggas ned.

En förundersökning *ska* inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

En förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a, 4 b och 22 §§.

Om det krävs angivelse för att brottet *ska* höra under allmänt åtal, får förundersökning trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall *ska* målsäganden underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, *ska* förundersökningen läggas ned.

¹ Senaste lydelse 1994:1412.

4 b §

En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

*1. det har beslutats att den miss-
tänkte ska avvisas eller utvisas,*

*2. det kan antas att brottets
straffvärde inte överstiger fängelse
i sex månader, och*

*3. något väsentligt allmänt eller
enskilt intresse inte åsidosätts.*

*Vid bedömningen av om för-
undersökningen ska läggas ned ska
särskild hänsyn tas till när beslutet
om avvisning eller utvisning kan
förväntas bli verkställt och när
åtal kan förväntas bli väckt.*

*Om det finns förutsättningar
för att lägga ned en förundersök-
ning enligt första stycket redan
innan en sådan har inletts, får en
åklagare besluta att någon för-
undersökning inte ska inledas.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i patientskadelagen (1996:799)

Härigenom föreskrivs att 5 § patientskadelagen (1996:799) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I denna lag avses med *hälso- och sjukvård*: sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, annan liknande medicinsk verksamhet samt verksamhet inom detaljhandeln med läkemedel och sådan verksamhet som omfattas av lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, allt under förutsättning att det är fråga om verksamhet som utövas av personal som omfattas av 1 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659),

Föreslagen lydelse

5 §¹

I denna lag avses med *hälso- och sjukvård*: sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, annan liknande medicinsk verksamhet samt verksamhet inom detaljhandeln med läkemedel och sådan verksamhet som omfattas av lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar *eller lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring*, allt under förutsättning att det är fråga om verksamhet som utövas av personal som omfattas av 1 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659),

¹ Senaste lydelse 2021:364.

vårdgivare statlig myndighet, region eller kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig verksamhet) samt enskild som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i medborgarskapslagen (2001:82)

Härigenom föreskrivs i fråga om medborgarskapslagen (2001:82) att det ska införas en ny paragraf i 13 a § och närmast före 13 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Fotografi och fingeravtryck

13 a §

I ett ärende enligt 7–12 §§ får den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan fotografera en utlänning som har uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck.

Den som har uppehållstillstånd i Sverige är i ett ärende enligt 7–12 §§ skyldig att överlämna sitt uppehållstillståndskort till den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan för kontroll av att det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen.

Om en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras får den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan kontrollera om det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar uppgifter som finns sparade i register som förs

enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras om kontrollen visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i uppehållstillståndskortet eller i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 9 kap. 4, 4 a, 5, 8, 9, 10, 11 §§, 12 kap. 9 §, 13 kap. 10 § och rubriken närmast före 12 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 9 kap. 8 j, 8 k och 18–27 §§, 12 kap. 8 c §, 14 kap. 15 §, 17 kap. 4–6 §§, 18 kap. 1 b § och närmast före 9 kap. 18 §, 12 kap. 8 c §, 14 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

4 §¹

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Om utlänningen inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

¹ Senaste lydelse 2014:655.

4 a §²

Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar *som har påträffats vid kontrollen.*

Handlingarna ska återlämnas om

1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,
2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller
3. utlänningen lämnar Sverige.

5 §³

När ett beslut om avvisning eller utvisning *skall* verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

När ett beslut om avvisning eller utvisning *ska* verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

Om utlänningen inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

² Senaste lydelse 2023:735.

³ Senaste lydelse 2005:716.

8 §⁴

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §,

3. det finns grund för att besluta om förvar, eller

4. varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket 4 ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. det är nödvändigt i ett ärende om avvisning eller utvisning,

8 j §

När ett uppehållstillståndskort, ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort, 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.

En utlänning som innebar ett sådant kort eller bevis som avses i första stycket är skyldig att lämna över det till Migrationsverket för kontroll av att det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar det foto-

⁴ Senaste lydelse 2021:765.

grafi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen.

Om en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras får Migrationsverket kontrollera om det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras efter kontrollen. Uppgifter som inte motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet eller beviset eller i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen ska dock inte förstöras.

8 k §

Vid en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd får Migrationsverket, om identiteten inte kan klarläggas på annat sätt, fotografera den som har ansökt om uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck, och kontrollera om fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras om kontrollen

visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen.

9 §⁵

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. *Utlänningen* är också skyldig att efter kallelse av *Migrationsverket* eller Polismyndigheten komma till *verket* eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

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. *En utlänning* är också skyldig att efter kallelse av Polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid kontroll enligt första stycket. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

Kontroll enligt första och andra styckena får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar

En åtgärd enligt första och andra styckena får vidtas endast om det *vid en sammantagen bedömning finns anledning att anta*

⁵ Senaste lydelse 2023:735.

rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

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.

En utlänning är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket komma till verket och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Utlänningen får hämtas till verket genom Polismyndighetens försorg enligt samma förutsättningar som anges i första stycket.

10 §⁶

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8 eller 9 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8, 9, 19 eller 20 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

11 §⁷

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §.

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengen-gränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §. *Om en utlänning har hämtats eller medtagits enligt 9 §,*

⁶ Senaste lydelse 2005:716.

⁷ Senaste lydelse 2023:735.

ska den tid som utlänningen är skyldig att kvarstanna beräknas från det att han eller hon ankom till myndigheten.

En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

***Ombändertagande
av elektronisk
kommunikationsutrustning***

18 §

Vid en kontroll enligt 9 § får Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det är nödvändigt för att fastställa en utlännings identitet, besluta att ombänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning. Beslutet får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara ombändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst under tid som det pågår en åtgärd enligt 9 eller 11 §.

19 §

Om en utlänning, som ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig får Migrationsverket eller Polismyndigheten besluta att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Beslutet får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

20 §

När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas får den verkställande myndigheten besluta att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning om det är nödvändigt för att beslutet ska kunna verkställas. Ett beslut om omhändertagande får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

21 §

Ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 18, 19 eller 20 § gäller omedelbart.

22 §

En myndighet som beslutat om omhändertagande enligt 18, 19 eller 20 § får undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen och 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. Handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras.

Undersökningen får dock inte avse sådana uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Handlingar som inte får undersökas får inte heller kopieras.

23 §

Kopior som har framställts med stöd av 22 § och som inte har betydelse för att klarlägga utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet eller åtgärder enligt 9 eller 11 § avslutas.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 22 § andra stycket.

24 §

Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten att genomföra den undersökning som avses i 22 §. Vid undersökningen gäller det som sägs i 23 §.

Handlingar som Polismyndigheten kopierar vid undersökningen ska överlämnas till Migrationsverket.

25 §

Om en utlänning inte medverkar till att överlämna elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas enligt 18, 19 eller 20 § får en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådan utrustning, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har sådan utrustning med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

26 §

Om det, sedan ett beslut enligt 18, 19 eller 20 § har fattats, finns anledning att anta att utlänningen har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna den elektroniska utrustningen eller avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen är han eller hon skyldig att på tillsägelse medverka till detta, om en undersökning enligt 22 § annars försvåras. Om han eller hon vägrar får en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen genomföra autentiseringen.

27 §

En undersökning enligt 22 § ska protokollföras. I protokollet ska följande anges:

- ändamålet med åtgärden,
- när åtgärden påbörjades och avslutades,
- om åtgärder enligt 25 eller 26 § har vidtagits, och
- vad som i övrigt förekommit vid undersökningen.

12 kap.

Avvisning och utvisning vid utlämning eller överlämnande

8 c §

Om det har inletts ett förfarande om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en internationell domstol eller tribunal för

att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, får ett beslut att avvisa eller utvisa utlännningen inte verkställas förrän förfarandet om utlämning eller överlämnande har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlännningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

Avvisning och utvisning av utlämning som dömts till fängelse *m.m.*

Avvisning och utvisning av en utlämning som är misstänkt för brott eller har dömts till fängelse

9 §

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlämning får inte verkställas förrän utlännningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlännningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Om en förundersökning har inletts mot en utlämning om brott för vilket fängelse är föreskrivet får ett beslut om att avvisa eller utvisa utlännningen inte verkställas innan förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts.

13 kap.

10 §⁸

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,
- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- statusförklaring,
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt, *eller*
- kroppsvisitation.

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,
- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- statusförklaring,
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott,
- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt,
- kroppsvisitation, *eller*
- *ombändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning.*

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

⁸ Senaste lydelse 2014:198.

14 kap.*Ombändertagande
av elektronisk
kommunikationsutrustning**15 §*

Beslut att ombänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt 9 kap. 18, 19 eller 20 § får överklagas till en migrationsdomstol.

17 kap.*4 §*

När det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige ska de myndigheter som anges i tredje stycket, på eget initiativ, lämna följande uppgifter som de förfogar över till Polismyndigheten:

*1. utlänningens namn, födelse-
tid och medborgarskap,*

*2. utlänningens personnummer,
samordningsnummer, dossiernum-
mer hos Migrationsverket eller mot-
svarande nummer,*

*3. utlänningens bostadsadress
eller annan jämförbar uppgift som
kan lämna upplysning om var ut-
länningen bor stadigvarande, till-
fälligt eller i övrigt vistas,*

*4. utlänningens telefonnummer,
e-postadress eller annan jämförbar
kontaktuppgift,*

*5. uppgift om det finns utländ-
ska handlingar om utlänningens
identitet, och*

6. de omständigheter som ligger till grund för antagandet att utlänningsen saknar rätt att vistas i landet.

De uppgifter som avses i första stycket ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs.

Följande myndigheter omfattas av uppgiftsskyldigheten:

1. Arbetsförmedlingen
2. Försäkringskassan
3. Kriminalvården
4. Kronofogdemyndigheten
5. Pensionsmyndigheten
6. Skatteverket

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 1–3 §§, 22 kap. 2 §, 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 28 kap. 2 § samt 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

5 §

Om uppgifterna i en under rättelse enligt 4 § första stycket är av betydelse för ett ärende som hanteras eller ska hanteras av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen ska Polismyndigheten lämna uppgifterna vidare till berörd myndighet.

6 §

Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndig-

heten ska lämna de uppgifter som behövs för att verkställa beslut om avvísning eller utvisning eller för att utreda rätten att vistas i Sverige om Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen begär det.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 1–3 §§, 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 28 kap. 2 § samt 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

18 kap.

1 b §

I mål och ärenden som rör överklagande av Polismyndighetens beslut i fråga om avvísning ska på utlänningens begäran offentligt biträde förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

Rätten till offentligt biträde enligt första stycket gäller inte om utlänningen genom ett avvísningsbeslut nekats att resa in i landet.

Rätten till offentligt biträde enligt första stycket gäller inte om utlänningen genom ett avvísningsbeslut nekats att resa in i landet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § patientdatalagen (2008:355) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 kap.

3 §¹

I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse.

Uttryck	Betydelse
Antalsberäkning inför klinisk forskning	Beräkning som på förfrågan av forskare inför planerad klinisk forskning görs av hur många personer som uppfyller vissa i förväg uppställda kriterier och som därmed kan komma att omfattas av forskningen.
Hälso- och sjukvård	Verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168), lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjuk-skrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injek-

¹ Senaste lydelse 2024:241.

Journalhandling	tionsbehandlingar, samt den upphävda lagen (1944:133) om kastrering. Framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder.
Patientjournal	En eller flera journalhandlingar som rör samma patient.
Vårdgivare	Statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §²

I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse

Uttryck	Betydelse
Antalsberäkning inför klinisk forskning	Beräkning som på förfrågan av forskare inför planerad klinisk forskning görs av hur många personer som uppfyller vissa i förväg uppställda kriterier och som

² Senaste lydelse 2024:241.

Hälso- och sjukvård

därmed kan komma att omfattas av forskningen.

Verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168), lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, *lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring* samt den upphävda lagen (1944:133) om kastrering.

Journalhandling

Framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder.

Patientjournal

En eller flera journalhandlingar som rör samma patient.

Vårdgivare

Statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.7 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § och 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

Med hälso- och sjukvård avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Med hälso- och sjukvård avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, *lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring* samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

6 kap.

9 §²

En läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården

En läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är

¹ Senaste lydelse 2021:366.

² Senaste lydelse 2014:888.

är skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller överförmyndare.

skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten, *Säkerhetspolisen* eller överförmyndare. *Vad gäller Säkerhetspolisen gäller skyldigheten endast för sådana undersökningar och utlåtanden som grundas på lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.*

En läkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är på begäran av polisman skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra en undersökning som innebär kroppsbesiktning av någon som är misstänkt för ett brott som kan ge frihetsstraff.

Begränsningen i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden gäller inte för läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård och, när det gäller undersökning och utlåtande om alkohelpåverkan, inte heller för någon annan läkare.

I lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott finns det särskilda bestämmelser om utlåtanden i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att 20 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Polismyndigheten har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. *Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna* har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §.

Polismyndigheten *och Säkerhetspolisen* har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. *Utlandsmyndigheterna* har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §.

Migrationsverket ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5 eller 6.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2021:391.

1.9 Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Med *hälso- och sjukvård* avses i denna lag

1. åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador,
2. sjuktransporter, och
3. omhändertagande av avlidna.

Lagen omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125).

Lagen omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) eller provtagning enligt lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvísning, utvisning eller överföring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

¹ Senaste lydelse 2017:30.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

dels att 5 kap. 27 § och 6 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 5 kap. 31–36 §§ och 7 kap. 8 a §, och närmast före 7 kap. 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

27 §

För att söka efter en utlän-
nings pass eller andra identitets-
handlingar får husrannsakan
göras hos utlänningen. Utlän-
ningen får också kroppsvisiteras
i detta syfte.

För att söka efter en utlän-
nings pass eller andra identitets-
handlingar *eller sådan elektronisk
kommunikationsutrustning som
avses i 31 §* får husrannsakan
göras hos utlänningen. Utlän-
ningen får också kroppsvisiteras i
detta syfte.

Säkerhetspolisen får fatta ett beslut om en sådan åtgärd. Om
Polismyndigheten har fått i uppdrag att verkställa ett beslut om
utvisning får även den fatta ett sådant beslut.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbal-
ken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället
avse utlänningen.

31 §

*När en utvisning enligt denna
lag kan komma i fråga får Säker-
hetspolisen, Polismyndigheten eller
Migrationsverket besluta att om-
händerta elektronisk kommunika-
tionsutrustning om det är nöd-
vändig för att verkställa ett beslut
om utvisning. Ett beslut om om-
händertagande får endast avse ut-
rustning som utlänningen har i sin*

besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet. Beslutet om omhändertagande gäller omedelbart.

Om utlännningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten med att verkställa beslutet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

32 §

Den myndighet som beslutat om omhändertagande enligt 31 § får undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen och sådana avläsningsbara informationssystem som sannolikt har använts av utlännningen och som kan nås via utrustningen för att söka efter handlingar som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet. Handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras.

Undersökningen får dock inte avse sådana uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Handlingar som inte får undersökas får inte heller kopieras.

33 §

Kopior som har framställts med stöd av 32 § och som inte har betydelse för att klarlägga utlännningens identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i

samband med att ärendet avslutas.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 32 § andra stycket.

34 §

Om Migrationsverket har omhändertagit utrustning med stöd av 31 § får myndigheten begära att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen genomför den undersökning som avses i 32 §. Vid undersökningen gäller det som sägs i 33 §.

En handling som Polismyndigheten kopierar vid undersökningen ska överlämnas till Migrationsverket.

35 §

Om det, sedan ett beslut enligt 31 § har fattats, finns anledning att anta att utlänningen har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna den elektroniska utrustningen eller avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen är han eller hon skyldig att på tillsägelse medverka till detta, om en undersökning enligt 32 § annars försvåras.

Om han eller hon vägrar får en polisman genomföra autentiseringen.

36 §

En undersökning enligt 32 § ska protokollföras. I protokollet ska följande anges:

- ändamålet med åtgärden,*
- när åtgärden påbörjades och avslutades,*
- om åtgärder enligt 35 § har vidtagits,*
- vad som i övrigt förekommit vid undersökningen.*

6 kap.

9 §

Det som sägs i 17 kap. 1 och 2 §§ utlänningslagen (2005:716) om skyldighet för *socialnämnden och hälso- och sjukvårdsmyndighet* att i vissa fall lämna ut uppgifter gäller även i mål och ärenden enligt denna lag. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen gäller också i förhållande till regeringen.

Det som sägs i 17 kap. 1, 2 och 6 §§ utlänningslagen (2005:716) om skyldighet för *vissa myndigheter* att i vissa fall lämna ut uppgifter gäller även i mål och ärenden enligt denna lag. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen gäller också i förhållande till regeringen.

7 kap.

Vissa beslut om ombändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

8 a §

Beslut att ombänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt 5 kap. 31 § får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:242) om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 8 a § utlänningslagen (2005:716) i stället för lydelsen enligt lagen (2022:242) om ändring i den lagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 a §¹

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet *eller* Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet, Regeringskansliet *eller Polismyndigheten* fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd. *Skyldigheten för utlänningen att låta Polismyndigheten fotografera honom eller henne eller ta hans eller hennes fingeravtryck gäller endast om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §.*

¹ Senaste lydelse 2021:765.

Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. Den gäller inte heller om utlänningen omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. *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.*

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket får även användas för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen i ett ärende om uppehållstillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs att 15 § utlänningsdatalagen (2016:27) i stället för lydelsen enligt prop. 2024/25:37 ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:37 *Föreslagen lydelse*

15 §¹

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 och 8 h §§ utlänningslagen (2005:716).

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

1. *vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas,*

2. i ärenden om avvisning och utvisning,

3. i testverksamhet,

4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8, 8 a, 8 h, 8 j och 8 k §§ utlänningslagen (2005:716) samt 13 a § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

1. *i ärenden om uppehållstillstånd,*

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck *eller ett fotografi* mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

¹ Senaste lydelse 2022:243 som träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, *eller* 6. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige,

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

8. i ärenden om svenskt medborgarskap,

9. om det behövs för att uppfylla kraven enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006,

10. om det behövs för att verifiera en utlännings identitet vid kontroller som görs enligt 9 kap. 8 j eller 8 k § utlänningslagen eller 13 a § lagen om svenskt medborgarskap, eller

11. vid utfärdande av uppehållstillståndskort.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och

2. föreskrifter om gallring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 10 § och 5 kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område i stället för lydelsen enligt prop. 2024/25:37 ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2024/25:37 *Föreslagen lydelse*

2 kap.

10 §

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck som tagits där.

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck *eller fotografier* som tagits där.

5 kap.

1 §

Polismyndigheten får föra

- ett biometriregister över misstänkta,
- ett biometriregister över dömda, och
- ett biometriregister över spår.

I biometriregistren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och

5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

5. kontrollera fingeravtryck *eller fotografier* som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 *eller 8 a §* utlänningslagen (2005:716) *eller 13 a § medborgarskapslagen* (2001:82).

I lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas finns bestämmelser om elimineringsdatabasen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.14 Förslag till förordning (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring

1 § I denna förordning ges kompletterande föreskrifter till lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

De uttryck och benämningar som används i förordningen har samma betydelse som i lagen.

2 § Polismyndigheten ska följa sjukdomars påverkan på möjligheterna att verkställa beslut om avvisning, utvisning och överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (omarbetning) (Dublinförordningen).

Om ett behov av provtagning med tvång uppstår för en ny sjukdom som inte anges i bilagan till lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring ska Polismyndigheten informera regeringen om detta.

Om en sjukdom som anges i bilagan till lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring inte längre utgör ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa ett sådant beslut ska Polismyndigheten informera regeringen om detta.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.15 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97) ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Härigenom föreskrivs att 3 och 11 §§ utlänningsdataförordningen (2016:30) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

En uppgift i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska uppgiften gallras senast tio år efter det att den registrerades. En uppgift som tas med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 4 utlänningslagen (2005:716) ska dock gallras senast sex år efter det att uppgiften registrerades om inte den registrerade blir svensk medborgare innan dess.

En uppgift i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska gallras senast tio år efter det att den registrerades om inget annat följer av andra-fjärde styckena.

Om den registrerade har ett gällande uppehållstillstånd i Sverige ska uppgifterna om den registrerade gallras först när den registrerade blir svensk medborgare. Om ett uppehållstillstånd har upphört att gälla utan att ett nytt uppehållstillstånd har beviljats ska uppgifterna om den registrerade gallras senast tio år efter det att uppehållstillståndet upphörde att gälla, om inget annat anges i tredje stycket.

Om den registrerade har meddelats ett beslut om avvisning eller

¹ Senaste lydelse 2021:393.

utvisning ska uppgifterna om den registrerade gallras senast tio år efter det att beslutet upphörde att gälla. Om beslutet om avvisning eller utvisning förenats med ett återreseförbud ska uppgifterna om den registrerade dock gallras senast tio år efter det att återreseförbudet upphörde att gälla.

En uppgift i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska alltid gallras senast när den registrerade blir svensk medborgare.

11 §²

Säkerhetspolisens direktåtkomst ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sådana uppgifter som avses i 2 kap. 1 § 1 a och b, 2, 3 a och c och 4 lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Direktåtkomsten för att fullgöra uppgifterna i 2 kap. 1 § 2 lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gäller enbart sådana brott som avses i 2 kap. 1 § 1 a och b samma lag.

Säkerhetspolisens direktåtkomst till personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sådana uppgifter som avses i 2 kap. 1 § 1 a och b, 2, 3 a och c och 4 lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Direktåtkomsten för att fullgöra uppgifterna i 2 kap. 1 § 2 lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter gäller enbart sådana brott som avses i 2 kap. 1 § 1 a och b samma lag.

Säkerhetspolisens direktåtkomst till personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 15 § utlänningsdatalagen ska begränsas till de personuppgifter som myn-

² Senaste lydelse 2020:326.

digheten behöver för att fullgöra sådana uppgifter som avses i 2 kap. 1 § 3 c lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter samt för att fullgöra uppgifter inom ramen för beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den 30 juni 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvísning eller utvisning. Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen att utredningens uppdrag skulle utvidgas till att omfatta ytterligare frågor inom samma område och att även göra en översyn av regelverket för inre utlänningskontroller. Tiden för utredningen förlängdes genom tilläggsdirektiv den 30 maj 2024.

Utredningen har haft i uppdrag att:

- Lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd. Utredningen ska också överväga om det finns situationer som kan behöva undantas från en informationsplikt och vilka situationer det eventuellt kan vara fråga om. Detta uppdrag redovisas i kapitel 4.
- Göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och stärka återvändandearbetet. Utredningen har också haft i uppdrag att undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att effektivisera och förbättra arbetet med att kontrollera vistelserätt och hur de grundläggande kraven för att genomföra inre utlänningskontroller bör ändras för att myndig-

heternas möjligheter att genomföra sådana kontroller ska öka. Dessa uppdrag redovisas i kapitel 5.

- Ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland och om Migrationsverket ska kunna omhänderta digitala medier i samma syfte. Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att myndigheterna i samband med en inre utlänningskontroll får en sådan möjlighet. Därutöver har utredningen också haft i uppdrag att ta ställning till om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Kriminalvården är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut. Dessa uppdrag redovisas i kapitel 6.
- Ta ställning till hur fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag. Utredningen har bland annat i uppdrag att överväga om sådana uppgifter ska få tas och behandlas i fler typer av ärenden eller i fler fall eller under en längre tid, om även fotografier ska få användas för sökning mot Polismyndighetens register, om fotografier och fingeravtryck ska få överföras från Migrationsverket till Säkerhetspolisen, om åldersgränsen för att ta fingeravtryck ska sänkas och om Migrationsverket ska få använda fotografier och fingeravtryck för att kontrollera en utlännings identitet. Utredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till om Migrationsverkets möjligheter att uppta, lagra och använda biometri enligt SIS-förordningarna ska omfatta fler situationer än i dag. Dessa uppdrag redovisas i kapitel 7.
- Analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller för att förbättra möjligheterna att klarlägga och kontrollera en utlännings identitet och rätt att vistas i Sverige och ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta dna-prov, genomföra dna-analyser och använda och spara dna-profiler i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller. Utredningen ska, oavsett ställningstagande sak, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas. Detta uppdrag redovisas i kapitel 8.

- Ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och vid begäran om utlämning eller överlämnande för brott. Dessa uppdrag redovisas i kapitel 9 och 10.
- Ta ställning till om fler beslut om avvisning hos Polismyndigheten ska omfattas av en rätt till offentligt biträde. Detta uppdrag redovisas i kapitel 11.
- Lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlämning för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Detta uppdrag redovisas i kapitel 12.

I februari 2024 redovisade utredningen delbetänkandet *Preskription av beslut om avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10).

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen. Utredningen har haft totalt 11 protokollförda möten i expertgruppen. Därutöver har utredningens sekretariat hållit flera interna arbetsmöten och möten har även hållits mellan sekretariatet och i utredningen förordnade experter samt medarbetare från Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Integritetsskyddsmyndigheten. Utredningen har också haft löpande kontakter med Justitiedepartementet.

Utredningen har haft kontakter med Sveriges kommuner och regioner (SKR). Utredningens sekretariat har också närvarat vid nätverksträffar med SKR:s nätverk för asyl- och flyktingfrågor och SKR:s nätverk för ekonomiskt bistånd.

Utredningen höll i mars 2023 en hearing där representanter från Amnesty, Asylrättscentrum, Flyktinggruppernas riksråd (FARR), Läkare i världen, Rädda Barnen, Röda Korset, Stockholms Stadsmission och Svenska kyrkan närvarade. I mars 2024 höll utredningen ytterligare en hearing med samma organisationer där även Sveriges kristna råd närvarade. Utredningen höll i mars 2024 också

en hearing där Akademikerförbundet SSR, Fackförbundet DIK, Fremia, LO, Kommunal, Saco, Sveriges lärare, Sveriges läkarförbund, Fackförbundet ST, TCO, Vision och Vårdförbundet närvarade. Utredningen har också haft ett separat möte med Rätt till vård-initiativet.

Utredningen har haft kontakter med Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Transportstyrelsen och Åklagarmyndigheten.

Utredningen har också haft kontakter med Delegationen för migrationsstudier och ett möte med Institutet för mänskliga rättigheter. Utredningen har även följt och beaktat annat relevant arbete inom Regeringskansliet.

Delar av konsekvensanalysen, särskilt det som avser ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag, har gjorts med hjälp av konsulter från Governo AB.

2.3 Utgångspunkter och avgränsningar

Återvändande innebär att en utlänning som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning, i fortsättningen ett avlägsnandebeslut, ska lämna landet. Som utgångspunkt ska detta ske självmant. Staten har dock ett ansvar dels för att stimulera det självmanta återvändandet, dels för att vidta åtgärder för att verkställa ett avlägsnandebeslut med tvång i de fall en utlänning inte självmant återvänder. En sådan skyldighet följer till exempel av EU:s återvändandedirektiv¹, där medlemsstaterna åläggs en skyldighet att säkerställa att avlägsnandebeslut verkställs.

En väl fungerande återvändandeprocess är komplex och påverkas av många olika faktorer. Statskontoret konstaterade i en rapport från 2022² att tre grundläggande faktorer var av betydelse för att en myndighet skulle få en utlänning att återvända. Utlänningens *inställning* till återvändandet, att hans eller hennes *identitet är klarlagd* och att han eller hon är *tillgänglig* för myndigheten. Samtliga faktorer

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

² Statskontoret, *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten* (2022:1).

behöver i någon mån vara uppfyllda för ett återvändande även om de kan spela olika stor roll i olika ärenden. Finns det till exempel förutsättningar för att verkställa ett beslut mot utlänningens vilja spelar hans eller hennes inställning mindre roll. Saknas sådana förutsättningar blir däremot inställningen av avgörande betydelse. Utöver dessa faktorer finns också en mängd andra faktorer som påverkar förutsättningarna för återvändande och som i liten eller ingen utsträckning kan påverkas av de myndigheter som ansvarar för återvändandet. Det gäller till exempel vilka länder som Sverige eller EU har så kallade återtagande avtal med, hur avtalen ser ut eller om de följs. Myndigheterna kan inte heller påverka mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare. Förutsättningarna påverkas av situationen i omvärlden – till exempel av säkerhetsläget i mottagarländerna. Ytterligare en faktor som bidrar till komplexiteten är att det inte är en homogen grupp vars beslut ska verkställas. Det rör sig om före detta asylsökande, individer som har påträffats i Sverige utan att ha ansökt om uppehållstillstånd eller individer som har haft uppehållstillstånd i Sverige och som antingen inte ansökt om förlängning av detta eller fått en ansökan om förlängning avslagen. Anknytningen till Sverige och inställningen eller förutsättningarna för ett återvändande varierar. Återvändandeprocessens effektivitet påverkas också av att det finns en fungerande inre utlänningskontroll, det vill säga att utlänningar som befinner sig i landet utan att ha rätt att vistas här kan lokaliseras och att beslut om avvisning eller utvisning fattas när förutsättningarna för det är uppfyllda.

Utredningen har inte haft i uppdrag att utföra en övergripande analys av återvändandeverksamheten eller att analysera vilka verktyg eller åtgärder som är bäst lämpade för att stärka återvändandeprocessen. Utredningens uppdrag har varit att analysera vissa i direktiven särskilt utpekade åtgärder och att lämna förslag på hur vissa sådana åtgärder kan utformas. Uppdraget har i de delar som redovisas i slutbetänkandet framför allt varit inriktat på förslag som kan bidra till att utlänningars identitet klarläggs och som kan öka utlänningars tillgänglighet genom att utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige kan lokaliseras och identifieras.

3 Rättsliga utgångspunkter och tidigare utredningar

3.1 Inledning

3.1.1 Rättsliga utgångspunkter och tidigare utredningar

Utredningen har ett mycket brett uppdrag som omfattar flera frågor. Sammanfattningsvis syftar utredningens uppdrag till att stärka arbetet med att verkställa beslut om avvisning och utvisning och att stärka arbetet med att motverka olovlig vistelse i Sverige.

I detta avsnitt finns i avsnitt 3.2 en översikt över rättslig reglering som är grundläggande för utredningens arbete. Dels finns en redogörelse för vissa bestämmelser om grundläggande rättigheter, dels finns en redogörelse för regelverket som rör återvändande och verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Redogörelser för rättslig reglering som specifikt hör till förslagen i ett visst kapitel finns i dessa kapitel.

I avsnitt 3.3 finns en redogörelse för vissa tidigare utredningar och utvärderingar av återvändandeverksamheten.

3.2 Rättslig reglering med mera

3.2.1 Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Med ett sådant ingrepp avses främst våld mot människokroppen men även smärre ingrepp som vaccinering eller blodprovstagning.¹ Tagande av fingeravtryck omfattas av skyddet mot påtvingade

¹ Prop. 1975/76:209 s. 147.

kroppsliga ingrepp.² Däremot är inte fotografering en åtgärd som innebär ett påtvingat kroppsligt ingrepp.³ Till påtvingat kroppsligt ingrepp hör också bland annat kroppsvisitation och polisiärt våld. Var och en är dessutom skyddad mot till exempel husrannsakan och liknande intrång.⁴

Var och en är också enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Med ”enskildes personliga förhållanden” avses samma sak som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Det betyder att regleringen träffar till exempel uppgifter om namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel. Även fotografier omfattas. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte åtgärdens huvudsakliga syfte, utan vilken effekt åtgärden har. I förarbetena ges exemplet att vissa åtgärder från det allmännas sida som primärt vidtas i syfte att ge myndigheterna beslutsunderlag, till exempel genom insamling av uppgifter om enskilda, i många fall kan anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden även om det inte är syftet. Exempel på uppgiftssamlingar som innebär kartläggning är till exempel Polismyndighetens belastningsregister liksom misstanke-, fingeravtrycks- och DNA-register. Vid bedömningen av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande intrång” ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt sett anses vara. Mängden uppgifter kan vara en betydelsefull faktor. Myndighetsregister med ett stort antal registrerade och ett särskild känsligt innehåll bör ha stöd i lag.⁵

Genom regeringsformen är också var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden (2 kap. 8 § regeringsformen). Fängelsestraff, straffprocessuella tvångsmedel innefattande frihetsberövanden liksom olika former av tvångsomhändertaganden

² SOU 1978:34 s. 204.

³ Prop. 2017/18:35 s. 12.

⁴ Holmberg, Sjernquist, Isberg, Eliason, Regner, Grundlagarna RF, SO, RO. 3 juli 2019, JUNO. Kommentaren till 2 kap. 6 § regeringsformen.

⁵ Prop. 2009/10:80 s. 177 f. och 250.

omfattas av första meningen i bestämmelsen och kräver därmed stöd i lag. Hur långtgående en inskränkning i rörelsefriheten i övrigt ska vara för att kvalificeras som frihetsberövande låter sig inte enkelt beskrivas. Vad som avses med frihetsberövande i grundlagens mening berörs inte närmare i förarbetena.⁶

De rättigheter som skyddas genom 2 kap. 6 § regeringsformen får begränsas genom lag (2 kap. 20 § regeringsformen). Begränsningen får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den samt inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar i lag göras av skyddet mot kroppsligt ingrepp (2 kap. 25 § regeringsformen). Av praktiska skäl är det endast undantagsvis som det går att göra skillnad på svenska medborgare och utlänningar i lagstiftningen – i befintlig lagstiftning är det väsentligen i utlänningslagstiftningen som sådan särbehandling förekommer.⁷ Skillnaden är att de särskilda förutsättningar för begränsningar som anges i 2 kap. 21 § regeringsformen inte gäller beträffande begränsningar som tar sikte enbart på utlänningar. Som framgår av nästa avsnitt innehåller dock även EKMR regler om hur inskränkningar av fri- och rättigheter får göras – som regel endast sådana inskränkningar som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Av regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av EKMR (2 kap. 19 § regeringsformen).

3.2.2 Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR

EKMR innehåller bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Konventionen gäller som svensk lag sedan 1994. Konventionsstaterna ska garantera var och en som befinner sig under sta-

⁶ Jermsten, Regeringsformen, 2 kap. 8 §, Lexino 2022-07-01 (JUNO).

⁷ Jermsten, Regeringsformen, 2 kap. 25 §, Lexino 2019-01-01 (JUNO).

tens jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges i konventionen (artikel 1 i EKMR).

Enligt artikel 5.1 i EKMR har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får berövas friheten förutom i de fall som anges i konventionen och i den ordning som lagen föreskriver. Artikel 5.1 b i EKMR föreskriver att frihetsberövande får ske när någon lagligen är arresterad eller på annat sätt berövad friheten, antingen därför att denne underlåtit att uppfylla en domstols lagligen meddelade föreläggande eller i syfte att säkerställa ett fullgörande av någon i lag föreskriven skyldighet. I artikel 5.1 i EKMR föreskrivs att frihetsberövande får ske när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han eller hon obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör personens utvisning eller utlämning.

Var och en som berövas friheten ska ha rätt att påfordra att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt (artikel 5.4 i EKMR).

Den dåvarande så kallade Europakommissionen har i ett fall gjort bedömningen att det var ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5.1 att utsätta en person för ett blodprov med tvång, även om frihetsberövandet var mycket kortvarigt.⁸ I förarbetena till smittskyddslagen konstaterades att en tvångsundersökning kan innebära ett frihetsberövande i EKMR:s mening.⁹

Det finns ingen generell regel om att frihetsberövanden måste beslutas av domstol. Administrativa frihetsberövanden är inte förbjudna men lagenligheten ska på begäran kunna överprövas av domstol. Rätten till domstolsprövning gäller i princip också vid ett mycket kort frihetsberövande – Europadomstolen har konstaterat att det inte krävs att personen fortfarande är frihetsberövad när prövningen sker.¹⁰ Det sker dock inte någon överträdelse av rätten till domstolsprövning i de fall frihetsberövandet pågår under en kortare period än vad som hade krävts för att genomföra även en mycket snabb domstolsprövning. Detta konstaterade Europakommissionen i ett fall som rörde två japanska medborgare som

⁸ X mot Österrike, Kommissionens beslut den 13 december 1979 i mål nr 8278/78. En sådan undersökning kan också utgöra en kränkning av rätten till respekt för privatlivet.

⁹ Prop. 2003/04:30 s. 81 och 220.

¹⁰ Se till exempel Herz mot Tyskland, Europadomstolens avgörande den 12 juni 2003 i mål nr 44672/98.

tvångsavvisades från Sverige. Medborgarna var frihetsberövade under mindre än två timmar, vilket var för kort tid för att en domstolsprövning skulle kunna komma i fråga.¹¹ I ett senare avgörande från Europadomstolen var det fråga om en familj där två familjemedlemmar vid två tillfällen blev frihetsberövade för att förbereda en utvisning. Först frihetsberövades båda familjemedlemmarna under mindre än 24 timmar. Ungefär ett halvår senare frihetsberövades en av familjemedlemmarna under 30 timmar. Domstolen konstaterade då att artikel 5.4 i EKMR endast rör de rättsmedel som behöver vara tillgängliga under en persons frihetsberövande för att personen ska kunna få en snabb rättslig prövning av lagenligheten i frihetsberövandet och där rättsmedlet kan leda till ett frisläppande. Europadomstolen uttalade att artikeln inte behandlar andra rättsmedel som kan leda till att utvärdera lagenligheten av en period av frihetsberövande som redan har upphört, särskilt i de fall det rör sig om en kort period av frihetsberövande.¹²

Enligt artikel 8.1 i EKMR har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rättigheten är inte absolut utan får inskränkas med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Ingrepp i de rättigheter som följer av artikel 8 i EKMR måste ha stöd i nationell lag. För att detta krav ska vara uppfyllt krävs inte enbart att det finns en lagregel som ger staten rätt att vidta tvångsåtgärden. Det krävs också att lagen uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet. Lagen måste ge skydd mot godtycke, vara tillgänglig för allmänheten och vara utformad med tillräcklig precision så att inskränkningarna i den grundläggande konventionsrättigheten i rimlig utsträckning kan förutses. Ett utrymme för tolkning och skönsmässig bedömning innebär dock inte i sig att lagen är oförenlig med kravet på förutsebarhet, under förutsättning att gränserna för den skönsmässiga bedömningen är tillräckligt klara för att ge individen skydd mot godtyckliga ingrepp.

Skyddet enligt artikel 8 i EKMR spänner över en rad områden. Privatliv är en bred term som inte går att uttömmande definiera.

¹¹ X och Y mot Sverige, Kommissionens avgörande den 7 oktober 1976 i mål nr 7376/76.

¹² Slivenko mot Lettland, Europadomstolens avgörande den 9 oktober 2003 i mål nr 48321/99.

Det omfattar både fysisk och personlig integritet. Skyddet i artikel 8.1 i EKMR omfattar till exempel ett skydd mot husrannsakan, som i regel innebär ett intrång i rätten till privatliv. I de fall en husrannsakan innefattar en undersökning av brev eller liknande kan det också vara fråga om ett intrång i skyddet för korrespondens. Europadomstolen har betonat att husrannsakan och beslag utgör en allvarlig inskränkning av rättigheterna enligt artikel 8 i EKMR och att sådana åtgärder måste grundas på klara och detaljerade regler¹³. Det finns enligt konventionstexten inte något direkt krav på att ett beslut om husrannsakan och beslag ska fattas av en domstol. I de fall sådana beslut kan fattas utan föregående domstolsprövning bör avsaknaden av en sådan åtgärd kompenseras av en möjlighet att få åtgärdens laglighet prövad av en domstol i efterhand¹⁴.

Även undersökning och kopiering av information som finns lagrad i en laptop utan föregående husrannsakan har av Europadomstolen ansetts utgöra en inskränkning av rätten till privatliv enligt artikel 8 i EKMR.¹⁵ I det aktuella fallet konstaterade domstolen att en person som reser in i ett land och som lämnar över sina tillhörigheter i samband med en tullkontroll inte automatiskt kan anses ha avstått från rätten till respekt för sitt privatliv. Det bedömdes inte vara förutsebart i lagstiftningen att en undersökning av innehållet i laptopen skulle kunna ske i samband med tullkontrollen. Inte heller var de rättssäkerhetsgarantier som lagstiftningen innehöll tillräckliga för att ge ett adekvat skydd mot godtyckliga inskränkningar. Europadomstolen konstaterade att det saknades ett klart krav på att undersökning och kopiering endast fick ske efter en proportionalitetsavvägning. Dessutom krävdes inte någon misstanke om att ett brott hade begåtts i samband med tulldeklarationen för att åtgärden skulle få vidtas. Omständigheten att den enskilde hade vistats i ett visst område i Ryssland var inte i sig tillräckligt skäl för att gå vidare med en undersökning och kopiering av innehållet i utrustningen. Slutligen var myndigheternas möjligheter att vidta undersökningen så vida att den enskilde – även om det fanns möjlighet till domstolsprövning – hade stora svårigheter att visa att åtgärderna var olagliga, oberättigade eller i övrigt bröt mot rysk lagstiftning.

¹³ Se bland annat Harju mot Finland, mål nr 56716/09, dom den 15 februari 2011.

¹⁴ Heino mot Finland, mål nr 56720/09, dom den 15 maj 2011.

¹⁵ Ivaschenko mot Ryssland, mål nr 61064/10, 13 februari 2018.

Artikel 8 i EKMR kan också skydda en enskild mot att bli fotograferad eller avlyssnad.¹⁶ Att ta någons fingeravtryck eller dna-prov och att därefter lagra sådan information kan också utgöra en inskränkning av rättigheterna som skyddas med stöd av artikeln. Europadomstolen har konstaterat att skyddet av personuppgifter är av grundläggande betydelse för en persons åtnjutande av skydd för privat- och familjeliv. Nationell lagstiftning behöver ge tillräckligt skydd för att förebygga användning av personuppgifter som är oförenlig med rättigheterna enligt artikel 8 i EKMR. Det gäller särskilt när personuppgifterna behandlas automatiserat, inte minst för polisiära ändamål. Den nationella lagstiftningen ska då säkerställa att sådana personuppgifter inte är för omfattande i förhållande till ändamålen för vilka de behandlas och att de endast lagras i en form som möjliggör identifiering under så lång tid som krävs för att uppnå ändamålet. Den nationella lagstiftningen behöver också ge tillräckliga garantier för att skydda uppgifterna från felaktig användning. Dessutom behöver risken för stigmatisering beaktas, särskilt i fall där personer som inte misstänkts för något brott behandlas på samma sätt som brottslingar.¹⁷

Att ta dna-prov på en person som dömts till fängelse och införa provet i en databas har bedömts utgöra en inskränkning av rättigheterna i artikel 8 i EKMR. Inskränkningen har dock bedömts ske för att uppnå ett legitimt syfte – att förebygga brott och skydda andra personers fri- och rättigheter. Den ansågs också vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.¹⁸ Att däremot ta fingeravtryck från en person som misstänktes för brott och föra in dem i ett nationellt register ansågs inte som en proportionerlig inskränkning av rättigheterna i artikeln när personen senare frikänktes för brottet. Inskränkningen hade visserligen skett för ett legitimt syfte – att upptäcka och förebygga brott. Den fortsatta lagringen ansågs dock inte vara proportionerlig.¹⁹

Ett krav på att genomgå, eller låta sina barn genomgå, ett tuberkulostest eller en röntgenundersökning av bröstkorgen är också ett ingrepp i den rättighet som skyddas av artikel 8 i EKMR. Ett sådant

¹⁶ Danelius m.fl. s. 460.

¹⁷ S och Marper mot Förenade kungariket, Europadomstolens dom den 4 december 2008 i mål nr 30562/04 och 30566/04. Se även M.K. mot Frankrike, Europadomstolens dom den 18 april 2013 i mål nr 19522/09.

¹⁸ Van der Velden mot Nederländerna, Europadomstolens dom den 7 december 2006 i mål nr 29514/05.

¹⁹ M.K mot Frankrike, Europadomstolens dom den 18 april 2013 i mål nr 19522/09.

ingrepp som har stöd i lag kan dock enligt Europadomstolen anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle till skydd för hälsa, även i en situation där andra europeiska stater inte bedömer att det är nödvändigt.²⁰

Ett ingrepp i rättigheterna i artikel 8 i EKMR måste ske för något av de ändamål som räknas upp i artikeln för att det ska vara godtagbart. Ändamålen är allmänt formulerade och det är i de flesta fall möjligt att hänföra ett ingrepp till någon av kategorierna. Dessutom ska ingreppet vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att vara tillåtet. Nödvändigt betyder inte att ingreppet måste vara oundgängligt. Däremot krävs det att det ska finnas ett angeläget samhällseligt behov. Staterna har en viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig men inskränkningarna måste vara proportionerliga för att anses vara godtagbara.

Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom, enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. I vissa fall har beslag av egendom ansetts utgöra en inskränkning av rätten till respekt för egendom – men inskränkningarna har inte ansetts oproportionerliga vid en avvägning mellan det allmänna intresset som föranlett den och den enskilde ägarens intresse. Det finns dock också exempel på fall där inskränkningarna ansetts oproportionerliga, bland annat med hänsyn till den tid som ett beslag består.

Av artikel 13 i EKMR framgår att den vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en inhemsk myndighet. Detta innebär en rätt att få ett påstående om en konventionsöverträdelse prövat av en nationell domstol eller av en myndighet och få rättelse, avhjälpande eller gottgörelse vid en konstaterad överträdelse. Rätten till ett effektivt rättsmedel är ett uttryck för att eventuella överträdelser av konventionen i största möjliga utsträckning ska korrigeras på det nationella planet.

Det uppställs inga specifika krav på formerna för rättsmedlen. I fråga om pågående överträdelser är en utgångspunkt att ett effektivt rättsmedel ska syfta till att få överträdelsen att upphöra. Vid en

²⁰ Acmanne med flera mot Belgien, Europadomstolens dom den 10 december 1984 i mål nr 10435/83.

överträdelse av rättigheterna måste ett nationellt rättsmedel innebära att de nationella myndigheterna i sak vidgår överträdelsen samt att den enskilde ges tillräcklig och adekvat gottgörelse. Flera rättsmedel kan sammantagna uppfylla kraven. Som utgångspunkt bör tillgången till rättsmedel finnas i eller i anslutning till det förfarande där en överträdelse har inträffat. I många fall kan den enskilde komma till rätta med brister genom att överklaga. En överträdelse kan också gottgöras inom ramen för avgörandet av andra frågor än konventionsöverträdelsen. I brottmål kan en konventionsöverträdelse ha betydelse vid val av påföljd eller vid straffmätning och vid beslut om sanktionsavgifter eller återbetalning av bidrag finns möjlighet att beakta och gottgöra överträdelser²¹.

Även kompensatoriska rättsmedel – i form av exempelvis skadestånd – kan vara effektiva rättsmedel i EKMR:s mening. I svensk rätt finns en möjlighet till skadestånd vid överträdelser av EKMR i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207). Stat eller kommun ska ersätta personskada, sakskada, ren förmögenhetsskada och skada på grund av att någon kränks genom ett brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära, om skadan uppkommit på grund av att den skadelidandes rättigheter enligt EKMR kränkts. Staten eller en kommun ska också ersätta annan ideell skada som uppkommit till följd av en sådan rättighetsöverträdelse. Skadestånd ges endast i den utsträckning som det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen. Skadestånd bör dock som huvudregel aktualiseras först när möjligheterna att använda andra rättsmedel är uttömda.

3.2.3 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) gäller vid tillämpning av unionsrätten. Stadgan innebär inte någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter och medför inga nya befogenheter och ändrar inte heller de befogenheter som fastställs i fördragen (artikel 51 i EU:s rättighetsstadga).

Rättigheterna i stadgan motsvarar i många fall de som gäller enligt EKMR. Stadgan ger till exempel en rätt till respekt för en

²¹ Prop. 2017/18:7 s. 11–13.

persons privatliv och familjeliv, bostad och kommunikationer (artikel 7). Artikel 8 i stadgan ger var och en rätt till skydd för de personuppgifter som rör honom eller henne. Personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den enskildes samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Artikel 17 i stadgan ger rätt att besitta och att nyttja förvärvat egendom.

Rättigheterna i stadgan får begränsas genom lag. Begränsningar ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna och får endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 52.1 EU:s rättighetsstadga). När rättigheter ska begränsas ska alltså en proportionalitetsbedömning göras. Om det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja på för att uppnå de legitima mål som eftersträvas ska den åtgärd väljas som är minst ingripande. När ett mål av allmänt samhällsintresse eftersträvas måste detta mål vara förenligt med de grundläggande rättigheter som berörs av åtgärden. En balanserad avvägning ska göras mellan målet av allmänt samhällsintresse och de berörda rättigheterna, för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden medför inte är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen.

3.2.4 EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning²² är direkt tillämplig i alla medlemsstater men kompletteras av nationell lagstiftning som dataskyddslagen²³ och myndighetsspecifika registerförfattningar. Dataskyddsförordningen syftar bland annat till att skydda enskildas grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras skydd av personuppgifter.

EU:s dataskyddsförordning gäller för helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter eller annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Förordningen tillämpas dock inte på behandling av personuppgifter som

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²³ Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

utförs av behöriga myndigheter (i Sverige till exempel Polismyndigheten) i syfte att bland annat förebygga, utreda eller lagföra brott. För sådan personuppgiftsbehandling är i stället brottsdatalagen (2018:1177) tillämplig. Polismyndighetens personuppgiftsbehandling kan därför omfattas av såväl brottsdatalagen som EU:s dataskyddsförordning – det som avgör vilket regelverk som är tillämpligt är syftet med behandlingen.

Vissa definitioner

Begreppet personuppgift i dataskyddsförordningen är brett och omfattar varje upplysning som rör en identifierad eller identifierbar fysisk person. Även behandling av personuppgifter är ett brett begrepp. Med behandling avses en åtgärd eller kombination av åtgärder rörande personuppgifter. Det kan omfatta till exempel insamling, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, läsning, radering eller förstöring.

För varje behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning ska det finnas en personuppgiftsansvarig. Personuppgiftsansvarig är den som – ensamt eller tillsammans med andra – bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.

Grundläggande principer

I EU:s dataskyddsförordning pekas ett antal grundläggande principer ut som ska gälla för all personuppgiftsbehandling. Principerna är:

- laglighet, öppenhet och korrekthet
- ändamålsbegränsning
- uppgiftsminimering
- riktighet
- lagringsminimering
- integritet och konfidentialitet och
- ansvarsskyldighet.

Med att behandlingen ska vara *laglig* avses dels att det måste finnas en rättslig grund för behandlingen, dels att personuppgiftsbehandlingen måste följa dataskyddsförordningen och annan lagstiftning. Att behandlingen ska vara *korrekt* betyder att en intresseavvägning ska göras. Det skulle kunna vara oförenligt med principen om korrekthet att företa en behandlingsåtgärd även om den i och för sig har en rättslig grund, om behandlingen är oskälig i förhållande till den registrerade. Principen om korrekthet kan alltså innefatta ett krav på att behandlingen ska vara proportionerlig. Att behandlingen ska *präglas av öppenhet* betyder att det ska vara tydligt för den registrerade hur personuppgifter samlas in, används eller behandlas.

Principen om *ändamålsbegränsning* innefattar ett krav dels på insamlingen av personuppgifter, dels på den vidare behandlingen av personuppgifterna. Personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Ändamålet med behandlingen kan inte vara alltför allmänt hållet. Personuppgifter får behandlas för andra ändamål än de som de samlats in för bara om de nya ändamålen inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen – detta kallas för finalitetsprincipen. För att bedöma förenligheten ska beaktas kopplingarna mellan ändamålen för vilka personuppgifterna har samlats in och ändamålen med den avsedda ytterligare behandlingen, det sammanhang inom vilket personuppgifterna har samlats in, personuppgifternas art, särskilt om det är fråga om så kallade känsliga personuppgifter, eventuella konsekvenser för registrerade av den planerade fortsatta behandlingen och förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder. Även ett utlämnande till annan av personuppgifterna måste vara förenligt med de ursprungliga ändamålen, om det inte finns något undantag. Finalitetsprincipen begränsar i praktiken möjligheterna till samkörning av olika register.²⁴

Av principen om *uppgiftsminimering* följer att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet. Det ska finnas en tydlig koppling till ändamålet. Principen om *riktighet* innebär att personuppgifter ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, uppdaterade. Den personuppgiftsansvarige ska självant vidta rimliga åtgärder för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål.

²⁴ Öman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m., En kommentar. Juno version 2B.

Principen om *lagringsminimering* betyder att personuppgifter bara får sparas så länge det är nödvändigt med hänsyn till ändamålen för behandlingen av personuppgifterna. Därefter måste personuppgifterna avidentifieras eller raderas. Att personuppgifter ska behandlas med *integritet och konfidentialitet* innebär att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Slutligen innebär principen om *ansvarsskyldighet* att det är den personuppgiftsansvarige som ansvarar gentemot de registrerade för att principerna i förordningen följs. Det gäller även om den personuppgiftsansvarige har anlitat ett personuppgiftsbiträde.

Rättslig grund för behandlingen

I EU:s dataskyddsförordning finns sex olika rättsliga grunder. Varje behandling behöver stödja sig på någon av de rättsliga grunderna. Behandling får till exempel ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Grunden förutsätter att uppgifterna har stöd i lag, förordning eller andra författningar.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter

För behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter – i svensk rätt kallat känsliga personuppgifter – finns särskilda bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning. Det gäller bland annat för personuppgifter som avslöjar ras och etniskt ursprung. Sådana uppgifter får som utgångspunkt inte behandlas (artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning). Behandlingen kan dock vara tillåten om den är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse som grundar sig i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt och som bland annat står i proportion till det eftersträlvade syftet. Två kategorier av känsliga personuppgifter är genetiska och biometriska uppgifter. En så kallad dna-profil, som bara utgörs av en sifferkombination, är inte en genetisk uppgift. Däremot kan det vara en biometrisk uppgift. Biometriska uppgifter är personuppgifter som man fått fram genom en särskild teknisk bearbetning.

Bearbetningen ska röra en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken. Dessutom ska personuppgifterna möjliggöra eller bekräfta identifieringen av den personen. I definitionen i EU:s dataskyddsförordning nämns som exempel ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter. Ett fotografi definieras som en biometrisk uppgift bara när det behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person.

3.2.5 Dataskyddslagen

Dataskyddslagen innehåller nationella bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Kompletterande nationella bestämmelser finns också i registerlagar, som utlänningsdatalagen (2016:27). I dataskyddslagen anges att känsliga personuppgifter, det vill säga särskilda kategorier av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning, får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2g i EU:s dataskyddsförordning om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, om behandlingen är nödvändig för handläggningen i ett ärende eller i annat fall om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades integritet. Vid behandling som sker enbart för att uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

3.2.6 FN:s konvention om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen, gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020.²⁵ I propositionen om inkorporeringen av barnkonventionen framhölls att inkorporeringen bidrar till att synliggöra barnets rättigheter och är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet där rättigheterna ses utifrån ett helhetsperspektiv.²⁶

Med barn avses i barnkonventionen varje människa under 18 år (artikel 1). Enligt artikel 2.1 i barnkonventionen ska konventions-

²⁵ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

²⁶ Prop. 2017/18:186 s. 74 ff.

staterna tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Detta diskrimineringsförbud är en av barnkonventionens fyra grundprinciper. Diskrimineringsförbudet gäller för alla barn inom statens jurisdiktion och är alltså inte förbehållet barn som är svenska medborgare och är inte heller knutet till annan legal status. Det innebär att även barn som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas av diskrimineringsförbudet.²⁷

En annan av barnkonventionens grundprinciper är principen om barnets bästa (artikel 3). Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet är en materiell rättighet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte vara ensamt utslagsgivande. Barnets bästa är också en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som mest verkningfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, genom att beslutsprocessen behöver innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. Barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste kopplas till det individuella barnet och barnets situation.²⁸

Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16).

I utlänningslagen finns principen om barnets bästa återgiven i 1 kap. 10 § utlänningslagen där det anges att i fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.

²⁷ Åhman, Leviner, Zillén m.fl. Barnkonventionen i praktiken, 2020 s. 58.

²⁸ Prop. 2017/18:186 s. 96.

När denna bestämmelse infördes anfördes det i förarbetena bland annat följande. Genom att principen om barnets bästa ska appliceras på alla områden blir den samtidigt endast ett av flera relevanta och nödvändiga intressen att ta hänsyn till. Hänsyn till andra viktiga intressen kan alltså i lagstiftningen eller i dess tillämpning leda till att åtgärder som i och för sig inte är förenliga med barnets bästa ändå vidtas. Det är därvid fråga om grader av nytta och skada för barnet respektive andra intressen samt de olika intressenas relativa tyngd. Sverige har aktivt slutit upp i utvecklandet av en internationell rättsordning för mänskliga rättigheter genom att ratificera olika internationella överenskommelser som berör barn. Dessa överenskommelser ger vägledning om vad som internationellt kan anses som god standard för hänsynstagande till barn och ungdomar på utlänningsrättens område. På så vis är utlänningslagen en lagstiftning där barnets intresse måste vägas mot andra samhällsintressen. Vad som i den konkreta situationen är det bästa för ett barn är ofta inte något entydigt. Många gånger måste en avvägning göras mellan alternativ som har såväl goda som dåliga konsekvenser för barnet. Det kan gälla framtida förhållanden som inte med större säkerhet kan förutses. Ibland kan barnets kortsiktiga bästa stå mot dess långsiktiga intressen.²⁹

3.2.7 Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ICESCR) är en av de nio så kallade kärnkonventionerna om mänskliga rättigheter inom FN. Den antogs av FN samtidigt med konventionen om medborgerliga och mänskliga rättigheter i december 1966. Sverige ratificerade båda dessa konventioner i december 1971.

ICESCR innehåller ett stort antal rättigheter av olika slag bland annat rätten till arbete, rättvisa och gynnsamma arbetsvillkor samt rätten att bilda fackföreningar (artikel 6–8), rätten till social trygghet, skydd och hjälp till alla barn och ungdomar samt rätten till tillräckligt med mat och kläder (artikel 9–11), rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa, förutsättningar som försäkrar alla läkarvård och sjukhusvård i händelse av sjukdom samt rätten för

²⁹ Prop. 1996/97:25 s. 227, 244–246 och 249.

var och en till utbildning (artikel 12–13). Av konventionen följer också ett åtagande att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag (artikel 2.2).

Efterlevnaden av konventionen övervakas av Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, som granskar de rapporter som medlemsstaterna ska avge. Därefter lämnar kommittén sina rekommendationer till medlemsstaterna för genomförandet av konventionen. I den senaste granskningen av Sveriges efterlevnad av konventionen uttrycker kommittén oro över förslaget att införa en skyldighet för kommuner och offentliga myndigheter, inklusive hälso- och sjukvårdspersonal, lärare, socialarbetare och statstjänstemän, att rapportera varje migrant som misstänks vara i en irreguljär situation till migrationsmyndigheterna, eftersom detta kan få en negativ påverkan på åtnjutandet av rättigheterna i konventionen. Kommittén rekommenderar att staten vidtar åtgärder för att försäkra att inte invandringspolitiken hindrar migranternas, och i synnerhet barn och papperslösa, lika tillgång till nödvändiga tjänster för förverkligandet av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna, inklusive hälsovård och utbildning.³⁰

3.2.8 Schengen

Schengensamarbetet syftar till att uppnå fri rörlighet inom det så kallade Schengenområdet. Det utgörs av de stater som ingår i samarbetet. Förnärvarande utgörs Schengenområdet av följande EU-stater: Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. Dessutom ingår Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Inom Schengenområdet ska människor kunna resa utan att visa pass när man passerar en gräns mellan de länder som ingår i Schengenområdet. För att detta ska kunna fungera och för att motverka negativa effekter av en sådan fri rörlighet finns ett om-

³⁰ Committee on Economic, Social and Cultural rights, Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden (E/C.12/SWE/CO/7, p. 16–17).

fattande regelverk. Efterlevnaden av regelverket granskas regelbundet i så kallade Schengenutvärderingar.

Schengenländerna har också ett operativt samarbete i frågor om bland annat brottsbekämpning och immigrationskontroll. Ett exempel på det är Schengens informationssystem, SIS, där medlemsstaterna kan registrera olika uppgifter av betydelse för gränskontrollen.

3.2.9 EU:s återvändandedirektiv

Genom EU:s återvändandedirektiv³¹ åläggs medlemsstaterna att fatta beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium (art. 6.1 återvändandedirektivet).

I återvändandedirektivet betonas också att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa ett beslut om återvändande (art. 8.1 i återvändandedirektivet). Om medlemsstaterna – som en sista utväg – använder tvångsmedel vid avlägsnandet av tredjelandsmedborgare ska dessa åtgärder vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligt. Tvångsåtgärderna ska genomföras enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för utlänningens värdighet och fysiska integritet (art. 8.4 i återvändandedirektivet).

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

3.2.10 Vissa bestämmelser som rör återvändandet i utlänningslagen

Beslut om avvisning och utvisning

En utlänning som inte har rätt att resa in i, eller vistas i Sverige, kan avvisas, utvisas eller nekas inresa. Om han eller hon har sökt asyl i en annan medlemsstat i EU eller i Norge, Island, Schweiz eller Liechtenstein (de så kallade Dublinländerna) kan han eller hon i stället överföras till det landet med stöd av Dublinförordningen³².

För utläningar som inte är EES-medborgare, eller familjemedlemmar till sådana medborgare, finns de formella avvisningsgrunderna i 8 kap. 2 § utlänningslagen. Dessa rör till exempel situationer där utlänningen saknar pass, visering, uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige eller inte uppfyller kraven för inresa i artikel 6 i kodexen om Schengengränserna³³. I 8 kap. 3 § utlänningslagen finns de materiella avvisningsgrunderna, det vill säga sådana avvisningsgrunder som har att göra med utlänningens person. Dessa rör saker som att det kan antas att utlänningen kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige eller att det kan antas att utlänningen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Ett beslut om avvisning ska, enligt 8 kap. 5 § utlänningslagen, fattas inom tre månader efter den första ansökan efter utlänningens ankomst till Sverige. Därefter ska i stället ett beslut om utvisning fattas.

I 8 kap. 6 § utlänningslagen anges att en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får utvisas, om han eller hon uppehåller sig i Sverige och saknar pass eller de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig i landet och han eller hon inte avvisas på samma grunder.

Särskilda regler gäller för utläningar som är EES-medborgare, och familjemedlemmar till sådana medborgare samt för utläningar som har beviljats uppehållsstatus i Sverige eller utövar rättigheter enligt avdelning II i andra delen av utträdesavtalet mellan Förenade kungariket och EU. Dessa får avvisas under de tre första månaderna efter inresan till exempel om de saknar pass eller visering när

³² Förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna).

det krävs för inresa eller vistelse i Sverige eller om de visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet. Detta följer av 8 kap. 8 och 9 §§ utlänningslagen. De får även utvisas enligt 8 kap. 10 § efter att de vistats mer än tre månader i Sverige om de inte har uppehållsrätt och saknar de tillstånd som krävs för att få uppehålla sig här. Dessutom kan de både avvisas och utvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen.

I vissa situationer har Migrationsverket med stöd av 8 kap. 17 § utlänningslagen en exklusiv rätt att pröva frågan om avvisning. Det rör sig framför allt om situationer där utlänningen, eller någon av hans eller hennes familjemedlemmar, har sökt asyl i Sverige. I andra fall får både Migrationsverket och Polismyndigheten pröva frågan om avvisning. Migrationsverket prövar frågan om utvisning som första instans enligt 8 kap. 18 § utlänningslagen.

Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft enligt 12 kap. 22 § utlänningslagen. I SOU 2024:10 finns utredningens förslag till ändrade regler angående preskription och återreseförbud.

Tidsfrist för frivillig avresa och återreseförbud

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska enligt 8 kap. 21 § utlänningslagen innehålla en tidsfrist inom vilken utlänningen frivilligt ska lämna landet i enlighet med beslutet, en tidsfrist för frivillig avresa. Som huvudregel är tidsfristen två veckor om utlänningen avvisas och fyra veckor om utlänningen utvisas. Om det finns särskilda skäl får en längre tidsfrist bestämmas.

Under vissa förutsättningar ska en tidsfrist för frivillig avresa inte meddelas. Tidsfristen börjar löpa när avlägsnandebeslutet fått laga kraft eller när utlänningen förklarat sig nöjd med beslutet.

Om utlänningen inte har lämnat landet i enlighet med avlägsnandebeslutet när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud.

Om det inte finns förutsättningar för att meddela en tidsfrist för frivillig avresa ska avlägsnandebeslutet förenas med ett återreseförbud enligt 8 kap. 23 § utlänningslagen, om inte särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden talar emot att

ett sådant förbud meddelas. Särskilda skäl hänförliga till utlänningens personliga förhållanden kan vara till exempel att utlänningen har barn eller andra nära anhöriga i Sverige eller i någon annan Schengenstat som han eller hon inte kan träffa om ett återreseförbud meddelas (prop. 2011/12:60 s. 90). Ett återreseförbud som beslutas i situationer där en tidsfrist för frivillig avresa inte kunnat beslutas ska vara högst fem år. I fall där utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock ett längre återreseförbud beslutas.

Verkställighet av avlägsnandebeslut

Den som har fått ett avlägsnandebeslut är skyldig att lämna Sverige. Utgångspunkten är att verkställigheten i första hand ska ske genom att utlänningen frivilligt lämnar landet.

Ett beslut om avlägsnande som meddelas av Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen ska verkställas genom att utlänningen reser till det land som anges i beslutet. Polismyndighetens avvisningsbeslut ska verkställas genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller till det land från vilket utlänningen kom till Sverige eller till ett annat land som utlänningen har anknytning till. Dessutom får ett avlägsnandebeslut alltid verkställas till ett land som utlänningen visar att mottagande kan ske i (12 kap. 4 § utlänningslagen).

Ett avlägsnandebeslut som inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa ska verkställas snarast möjligt. Om beslutet innehåller en tidsfrist för frivillig avresa ska utlänningen lämna landet i enlighet med beslutet senast när tidsfristen löper ut. Har utlänningen inte lämnat landet i enlighet med beslutet vid denna tidpunkt ska avlägsnandebeslutet verkställas snarast möjligt därefter (12 kap. 15 § första och andra stycket utlänningslagen).

Ett avlägsnandebeslut anses verkställt när utlänningen har lämnat landet (12 kap. 21 § utlänningslagen).

Ett verkställt avlägsnandebeslut som inte har upphört att gälla ska verkställas på nytt om utlänningen påträffas i landet. Det gäller under förutsättning att beslutet har fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har fått laga kraft (12 kap. 23 § första stycket utlänningslagen). Beslutet får dock inte verkställas i vissa

situationer, till exempel om utlänningen återvänt till Sverige med uppehållstillstånd eller visering, om utlänningen är undantagen från krav på visering eller uppehållstillstånd enligt vissa bestämmelser eller efter återkomsten beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (12 kap. 23 § andra och tredje stycket utlänningslagen).

Verkställande myndigheter

Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa de avlägsnandebeslut som myndigheten fattar (12 kap. 14 § första stycket utlänningslagen). Myndigheten ansvarar för självmant återvändande, det vill säga återvändande som sker utan att polisiära tvångsbefogenheter behöver användas.

Migrationsverket får lämna över ansvaret för verkställigheten av ett avlägsnandebeslut till Polismyndigheten om den som ska avlägsnas håller sig undan och inte kan hittas utan Polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet (12 kap. 14 § fjärde stycket utlänningslagen).

Polismyndigheten ansvarar också för att verkställa sina egna beslut om avvisning, allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott samt avlägsnandebeslut som ska verkställas på nytt (12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen).

Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa beslut i säkerhetsärenden.³⁴ Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet kan också i ett enskilt ärende besluta att Polismyndigheten ska verkställa ett avlägsnandebeslut i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket utlänningslagen). Dessutom ansvarar Säkerhetspolisen för verkställighet av beslut om utvisning med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar (LSU).

3.3 Utredningar och rekommendationer kring återvändande

I detta avsnitt behandlas några tidigare utredningar och rapporter som gäller återvändandefrågor. Därutöver finns ett antal utred-

³⁴ Med säkerhetsärende avses enligt 1 kap. 7 § utlänningslagen ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet, eller som annars har betydelse för allmän säkerhet, till exempel förordar att en utläning ska avvisas eller utvisas.

ningar med mera som har särskild betydelse för utredningens olika förslag, dessa redogörs det för i respektive förslagskapitel.

3.3.1 Klarlagd identitet (SOU 2017:93)

Återvändandeutredningen konstaterade i sitt betänkande³⁵ att antalet asylsökande som styrker sin identitet genom att ge in en passhandling i samband med ansökan om uppehållstillstånd varit mycket lågt under perioden 2011–2016 (passhandling har saknats vid registreringen av en asylansökan i mellan 81 och 91 procent av ärendena under perioden). Bristen på identitetshandlingar skapar problem i flera led i processen. Ett problem är att mycket resurser behöver läggas på att utreda bland annat utlänningens hemvist och resväg för att komma fram till vilket land utlänningens eventuella skyddsskäl ska prövas mot. Enligt återvändandeutredningen försvårar förhållandet att utlänningar saknar identitetshandlingar utredningen och bidrar till att handläggningstiderna blir onödigt långa. En lång handläggningstid skapar ovisshet för utlänningen men kan också bidra till att utlänningar som får ett avlägsnandebeslut får svårare att acceptera att de måste lämna landet och i stället väljer att leva gömda i Sverige. Bristen på identitetshandlingar skapar också problem vid verkställigheten av avlägsnandebeslut. Att det finns resehandlingar är ofta helt avgörande för att verkställighet ska kunna äga rum. När det saknas tillförlitliga uppgifter om identiteten är det ofta svårt att få resehandlingar utfärdade för utlänningen. Det kan leda till att avlägsnandebeslut inte kan verkställas eller att verkställighet måste genomföras som en eskorterad utresa vilket kräver personalresurser och drar stora kostnader.

Utredningen lämnade förslag om utökade möjligheter till fotografering och fingeravtryck i samband med inre utlänningskontroller, utökade möjligheter att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar samt ökade möjligheter att avslå ansökningar om resedokument och främlingspass som ett led i att stävja missbruk av handlingar.

³⁵ *Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar*, SOU 2017:93.

3.3.2 Att implementera återvändandepolitik (Delmi rapport 2020:1)

Delegationen för Migrationsstudier, Delmi, är en oberoende kommitté som tillsatts genom regeringsbeslut. Delmi initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.

Under senare år har Delmi genomfört flera studier kring återvändande. I en av dem, De som inte får stanna, Att implementera återvändandepolitik (Delmi rapport 2020:1), har Delmi undersökt varför diskrepansen mellan mål och utfall är så pass stor på återvändandeområdet. Delmi konstaterar att återvändandefrågorna sägs vara prioriterade på politisk nivå i regleringsbrev och genom lagstiftnings- och andra initiativ, samtidigt som en stor andel av de som förväntas återvända självmant inte gör det.

Delmi konstaterar i rapporten att återvändandefrågorna i sig innehåller målkonflikter som är svåra att hantera – varav en är den inneboende konflikten i ett effektivt, rättssäkert och humant återvändande. De policyinstrument som finns tillgängliga i form av morötter, piskor och motiverande insatser (vilket Delmi benämner som predikningar) räcker inte till, alternativt är inte särskilt effektiva, för att nå målet med att få de som har ett gällande avlägsnandebeslut att återvända. Delmi pekar också på andra förklaringar till det låga återvändandet. En sådan är enligt Delmi att återvändandefrågor har låg status och låg prioritet på myndigheterna och på att mottagarländer har en sviktande vilja och förmåga att ta emot sina medborgare vid ett återvändande. I balansen mellan olika målkonflikter har målet om att verkställa fattade beslut på återvändandeområdet ofta fått stå tillbaka för andra mer prioriterade mål, vilket lett till att ett nej inte alltid uppfattas som ett nej. Delmi identifierar också andra svårigheter i arbetet med att verkställa fattade avlägsnandebeslut. Ett exempel är att vissa av de åtgärder som vidtas i syfte att öka återvändandet möts av motstrategier från externa aktörer som gör att syftet inte nås. Ett annat är att det är många aktörer som kommer i kontakt med dem som ska återvända, aktörer som har skiftande uppdrag och kanske inte alltid drar åt samma håll.

Delmi ger sammanfattningsvis vissa policyrekommendationer av övergripande karaktär.

- Identifiera och hantera målkonflikter inom återvändandområdet. Hitta balans mellan rättssäkerhet och effektivitet som kortar processen.
- Ha återvändande i fokus redan inledningsvis under asylprocessen.
- Se återvändande som en bättre integrerad del av migrationspolitiken.
- Tillvarata befintlig forskning och stimulera till ny forskning.
- Täck kunskaps- och utbildningsbehov inom olika verksamheter och myndigheter.
- Ha en konsekvent politikutformning.

3.3.3 Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet (RiR 2020:7)

Riksrevisionen publicerade under 2020 en granskningsrapport gällande hur regeringen styrt återvändandeverksamheten och hur myndigheterna genomfört den mellan åren 2013 och 2018.³⁶ Riksrevisionen följde 23 000 återvändandeärenden som öppnades av Migrationsverket under åren 2013 och 2014. Drygt hälften av de studerade ärendena hade avslutats med en registrerad utresa från Sverige fyra år senare. De flesta av dessa var ärenden där utlänningen självant lämnat landet. En fjärdedel av ärendena avslutades genom att preskriptionstiden för avlägsnandebeslutet löpte ut. Resterande ärenden avslutades av någon annan anledning, till exempel för att utlänningen beviljades uppehållstillstånd.

Över hälften av återvändandeärendena lämnades över från Migrationsverket till Polismyndigheten antingen för att personen avvikit eller för att tvång behövdes för att verkställa beslutet. Vart tredje av de överlämnade ärendena avslutades genom en registrerad utresa, i de flesta fall genom att utlänningen lämnade landet på egen hand utan medverkan från Polismyndigheten. Detta tyder enligt Riksrevisionen på ett lågt användande av tvångsmedel.

Riksrevisionen konstaterade i sin rapport att myndigheternas egna redovisningar inte tydde på att resultaten av verksamheten

³⁶ Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet* (RiR 2020:7).

förändrats väsentligt för ärenden som registrerats hos Migrationsverket efter 2014. Handläggningstiden för återvändandearbete hade under senare år ökat.

Riksrevisionen konstaterade att ambitionerna med återvändandeverksamheten inte nåddes, att kostnaderna för återvändandet ökade, att det fanns ett svagt helhetsperspektiv i styrningen, att samordningen mellan myndigheterna brast och att det finns målkonflikter som försvårar verksamheten. Dessutom konstaterade Riksrevisionen att verksamhetens resultat till delar påverkas av förhållanden som är svåra för både svenska staten och dess myndigheter att påverka. Individens egen motivation att återvända och mottagarländernas vilja att ta emot sina medborgare är viktiga för verksamheten. Att myndigheterna får använda tvångsmedel i verkställigheten av ett avlägsnandebeslut – som kan ha stora konsekvenser för den enskilde utlänningen – ställer höga krav på rättssäkerhet, humanitet och professionalitet i genomförandet. Dessutom krävs samverkan från andra länder och det nationella handlingsutrymmet ramar in av EU-gemensamma regelverk och internationella konventioner.

Riksrevisionen lämnade flera rekommendationer till regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården. I rapporten pekade Riksrevisionen också ut åtta grundläggande förutsättningar för ett fungerande återvändandearbete oavsett om återvändandet sker självmant eller med tvång:

- Återvändandearbetet bör starta redan under initialprocessen.
- Återvändandearbete bör initieras för personer som ska avvisas eller utvisas.
- Rättstillämpningen bör vara konsekvent.
- Identiteten bör vara styrkt.
- Vid behov bör resehandlingar anskaffas.
- Myndigheterna bör ha kontakt med personen inför verkställighet av beslutet.
- Mottagarländerna bör ta emot sina medborgare.
- Illegala återresor bör inte förekomma.

Riksrevisionen identifierade också ytterligare två förutsättningar för självmant återvändande:

- Utlänningen bör motiveras att medverka till utresan.
- Utlänningen bör ha biljetter för utresa och utresan kontrolleras.

Därutöver identifierades fem ytterligare förutsättningar för återvändande med tvång:

- De verkställande myndigheternas verksamhet bör samordnas.
- Personer som saknar rätt att vistas i landet bör hittas.
- Polismyndigheten och Kriminalvården bör ha tillräckliga tvångsmedel.
- Inrikes transporter bör fungera.
- Utresa från Sverige bör verkställas.

Riksrevisionen konstaterade att det fortfarande är vanligt att asylsökandes identitet inte kan styrkas på ett sätt som möjliggör återvändande. En anledning till detta är enligt myndigheten att kravet är högre ställt vid återvändande än i ett asylärende.

Vissa av förutsättningarna är sådana som det enligt Riksrevisionen är svårt för myndigheterna att själva påverka. En sådan förutsättning är att mottagarländerna ska ta emot sina medborgare. Detta blir ett särskilt stort problem vid tvångsvisa verkställigheter, där länder som Iran, Irak, Somalia, och Eritrea inte tar emot sina medborgare vid verkställighet med tvång.³⁷ Att mottagarländer tar emot sina medborgare även när verkställighet sker med tvång är en viktig förutsättning för ett fungerande återvändande. Av Riksrevisionens rapport framgår att företrädare för såväl Polismyndigheten som Migrationsverket framhållit detta som ett av de största hindren för återvändandeverksamheten.

När det gäller frågan om tillräckliga tvångsmedel för Polismyndigheten konstaterar Riksrevisionen att Polismyndigheten saknar förutsättningar för att omhänderta och undersöka telefon eller dator i migrationsärenden, vilket kan försvåra arbetet med att fastställa identiteten hos en person.

³⁷ Sedan talibanrörelsens maktövertagande i Afghanistan 2021 saknas även återtagandeavtal mellan Sverige och Afghanistan.

3.3.4 Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland (2022:1)

Statskontoret fick 2020 i uppdrag att, med utgångspunkt i Riksrevisionens granskningsrapport, analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete med återvändande. Resultatet publicerades i en rapport.³⁸

Statskontoret konstaterade att myndigheternas förutsättningar för att planera, styra och genomföra verksamheten beror på flera faktorer där myndigheterna kan påverka vissa genom sitt agerande medan de är helt beroende av andra aktörer när det gäller vissa andra faktorer. En sådan är att myndigheterna inte kan påverka vilka länder som Sverige eller EU har återtagande- eller samförståndsavtal med, hur avtalen ser ut och om länderna följer avtalen eller inte.

Av rapporten framgår också att det finns tre viktiga förutsättningar för ett fungerande återvändande som myndigheterna kan påverka och som har stor betydelse för hur framgångsrikt deras arbete blir. Individen behöver

- acceptera eller åtminstone inte motsätta sig beslutet (individens inställning),
- vara tillgänglig för myndigheterna (individens tillgänglighet),
- ha en klarlagd identitet (individens identitet).

Myndigheter i Sverige försöker enligt Statskontorets rapport påverka individens inställning till exempel genom att informera om möjliga beslut tidigt i processen, vara tydliga med vilka förutsättningar som finns för att få stanna i Sverige och genom undersökande och motiverande samtal. Det finns också möjlighet för Migrationsverket att sänka dagersättningen. Dessutom finns olika former av stöd som kan betalas ut till den som återvänder frivilligt.

Individens tillgänglighet är av betydelse för det praktiska återvändandearbetet, både i form av förberedande och utredande insatser men också i form av det faktiska genomförandet av ett avlägsnandebeslut. Myndigheterna har verktyg som kan användas för att

³⁸ Statskontoret, *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten* (2022:1).

skapa förutsättningar för tillgänglighet. Till exempel finns möjlighet att besluta om förvar om det bedöms finnas en risk för att en person avviker eller håller sig undan för att förhindra att beslutet verkställs.

Individens identitet är viktig genom hela asylprocessen. I återvändandesammanhang är dock identiteten särskilt viktig eftersom myndigheterna i de flesta fall behöver en säkerställd identitet för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Ett undantag från detta är att överföringar till ett annat EU-medlemsland med stöd av Dublinförordningen inte kräver att individens identitet är klarlagd.

Statskontorets slutsats var att återvändandeverksamheten inte fungerar effektivt. Ungefär hälften av de återvändandearbena som Migrationsverket öppnar avslutas på ett sätt som innebär att myndigheternas beslut inte följs. Det beror enligt Statskontoret i första hand på faktorer som myndigheterna har svårt att påverka eller inte kan påverka. Regeringen och riksdagen kan därför behöva genomföra åtgärder som förändrar förutsättningarna för återvändandeverksamheten om de vill att målen för migrationspolitiken i större utsträckning nås. Statskontoret lämnar flera förslag för att effektivisera återvändandearbete – både kopplat till regeringens styrning av myndigheterna (till exempel konkret målsättning för återvändandearbetet i olika kategorier av återvändandearbena) och myndigheternas interna arbete (till exempel mer aktiv styrning och prioritering av återvändandearbetet inom myndigheterna och förbättrad samverkan mellan myndigheterna). Ett konkret förslag som är av särskilt intresse för denna utredning är att Statskontoret föreslår att Migrationsverket ska styra andra processer för att öka andelen säkerställda identiteter och minska avbrotten i återvändandearbetet. Detta eftersom en säkerställd identitet är en avgörande faktor för att kunna verkställa ett beslut om avlägsnande och en stor del av myndigheternas problem med att verkställa beslut beror på att personernas identiteter är oklara och icke-säkerställda. Statskontoret konstaterar att det ofta är enklare att säkerställa en persons identitet under asylprocessen än vad det är när myndigheterna har börjat jobba aktivt med att verkställa ett avlägsnandebeslut.

4 Utökat informationsutbyte

4.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att ett väl fungerande informationsutbyte mellan relevanta myndigheter är ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett effektivt arbete med återvändande. Det kan också bidra till att motverka olovlig vistelse i landet. Utredningen har i uppdrag att överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt. Utredningen ska, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd. Utredningen ska också analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter. I uppdraget ligger också att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna få om en informationsskyldighet inte efterlevs.

För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten. Utredningen ska bedöma vilka situationer det kan vara fråga om och hur regleringen ska utformas.

4.2 Gällande rätt

4.2.1 Rätten att vistas i Sverige

Som utgångspunkt krävs att utlänningar som ska resa in eller vistas i Sverige ska ha pass (2 kap. 1 § utlänningslagen). Det gäller dock inte för alla. Utlänningar som är medborgare i en Schengenstat behöver inte ha pass vare sig för inresa eller vistelse om man rest in

i Sverige direkt från en Schengenstat. Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge behöver inte heller ha pass för vistelse i Sverige (2 kap. 8 § utlänningslagen).

För vistelser upp till tre månader krävs som huvudregel att utlänningen har en nationell visering eller Schengenvisering för inresa eller vistelse i Sverige (2 kap. 3 § utlänningslagen). Kravet på visering gäller inte för vissa grupper, såsom EES-medborgare, personer som har uppehållskort¹ eller permanent uppehållskort som har utfärdats antingen i Sverige eller i en annan EES-stat, personer som har uppehållstillstånd eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige (2 kap. 8 a § utlänningslagen). Dessutom är vissa tredjelandsmedborgare undantagna från kravet på visering enligt EU-rätten.²

För vistelser som överstiger tre månader i Sverige krävs som huvudregel uppehållstillstånd (2 kap. 5 § utlänningslagen). Vissa är dock undantagna från detta krav. Det gäller till exempel utlänningar som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, den som har uppehållsrätt eller har visering för längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § utlänningslagen). Även diplomatiska tjänstemän med flera är undantagna från kravet (2 kap. 10 § utlänningslagen). Som utgångspunkt ska uppehållstillstånd ha sökts och beviljats före inresan i Sverige (5 kap. 18 § första stycket utlänningslagen). Vissa grunder för uppehållstillstånd, däribland uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, kan dock beviljas även efter inresan i Sverige (5 kap. 18 § andra stycket 1 utlänningslagen). Personer som har sökt uppehållstillstånd och väntar på beslut i Sverige får vistas här i avvaktan på beslutet.

¹ Upphållskort utfärdas till EES-medborgares familjemedlemmar som inte själva är EES-medborgare, under förutsättning att de har uppehållsrätt.

² Detta framgår av artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1806 av den 14 november 2018 om fastställande av förteckningen över tredjeländer vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredjeländer vars medborgare är undantagna från detta krav. Till exempel är medborgare i vissa tredjeländer undantagna från kravet på visering när det gäller vistelser som inte överstiger 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Vilka länder detta är fråga om anges i bilaga II till förordningen.

4.2.2 Offentlighet och sekretess

Ett förbud mot att röja sekretessbelagda uppgifter

I Sverige gäller den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Den innebär att allmänheten har en rätt att få insyn i statlig och kommunal verksamhet, bland annat genom att ta del av uppgifter som finns i allmänna handlingar hos myndigheter. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom ett utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). För bedömningen av om en uppgift röjs eller inte spelar det inte någon roll om uppgiften lämnas ut på begäran av någon annan eller om den lämnas ut på initiativ av den som har hand om uppgiften.³

En sekretessbelagd uppgift får alltså som utgångspunkt inte lämnas från en myndighet till en annan. För att sekretessbelagda uppgifter ska få lämnas vidare från en myndighet till en annan krävs att det finns stöd för det, antingen i offentlighets- och sekretesslagen eller i annan lagstiftning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Uppgifter som inte är sekretessbelagda får däremot lämnas mellan myndigheter (mer om det nedan under rubriken Utlämnande av offentliga uppgifter mellan myndigheter).

Nödvändigt utlämnande enligt offentlighets- och sekretesslagen

Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Bestämmelsen har tillkommit för att sekretess inte ska hindra myndighetspersoner från att fullgöra sitt uppdrag när uppdraget kräver att sekretessbelagda uppgifter lämnas ut. Bestämmelsen bör tillämpas restriktivt. För att den sekretessbrytande bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det är fråga om en nödvändig förutsättning för ett visst åliggande som en myndighet har, att den sekretessbelagda uppgiften lämnas ut. Endast en bedömning att effektivite-

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 119 och 120.

ten i myndighetens handlande sätts ned om sekretessen upprätthålls får inte leda till att sekretessen åsidosätts.⁴

Utlämnande enligt generalklausulen

Sekretess hindrar inte heller att uppgifter lämnas från en myndighet till en annan om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen). Detta är den så kallade generalklausulen i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Generalklausulen utgör en ventil för uppgiftslämnande i de fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen.

För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs att det inte finns någon specialreglering av uppgiftslämnandet i lag eller förordning. Generalklausulen kan alltså inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig.⁵

Generalklausulen kan användas för att en myndighet på eget initiativ ska kunna lämna uppgifter till en annan myndighet. Det krävs alltså inte att det finns en begäran från en annan myndighet för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Avsikten är dock inte att generalklausulen ska användas för rutinmässigt uppgiftsutbyte. Sådant uppgiftsutbyte ska i regel vara författningsreglerat.⁶

Det är den myndighet som förvarar uppgifterna som ska pröva om en uppgift kan lämnas ut. I avvägningen mellan intresset av att uppgifterna lämnas ut och det intresse som sekretessen ska skydda ska hänsyn tas bland annat till i vilken utsträckning uppgifterna är skyddade av sekretess hos den mottagande myndigheten.⁷

Viss sekretess har undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Generalklausulen kan till exempel inte användas för att lämna uppgifter som skyddas av hälso- och sjukvårdssekretess, socialtjänstsekretess eller statistiksekretess.

⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 122 och 123, s. 465 och 494.

⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 328.

⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 77.

Uppgiftslämnande med stöd av en uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Med uppgiftsskyldighet avses att det i annan lag eller av förordning framgår att uppgifter ska lämnas.⁸

Sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter är ett sätt för lagstiftaren att reglera ett ofta förekommande uppgiftsutbyte och säkerställa att en viss myndighets verksamhet får de uppgifter som behövs. De grundar sig på ett övervägande kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. När en uppgiftsskyldighet införs har denna avvägning kunnat göras på generell nivå i förhållande till de utlämnande myndigheterna.

För att en uppgiftsskyldighet ska vara sekretessbrytande krävs att bestämmelsen har viss konkretion. Uppgiftsskyldigheten kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁹ Generella bestämmelser som till exempel 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (se nedan) anses inte vara sekretessbrytande.

I många fall är uppgiftsskyldigheter utformade som att uppgifter får lämnas om en annan myndighet begär dem. I sådant fall får uppgiftsskyldigheten inte användas för att lämna uppgifter på eget initiativ.

Bestämmelser om uppgiftsskyldigheter till Migrationsverket och Polismyndigheten finns exempelvis i 17 kap. utlänningslagen och i 7 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Det rör sig både om uppgiftsskyldigheter som förutsätter att Migrationsverket eller Polismyndigheten begär att en viss uppgift lämnas ut (jfr 17 kap. 1 § utlänningslagen) och om skyldigheter för en annan myndighet att i vissa situationer på eget initiativ lämna uppgifter till Migrationsverket och Polismyndigheten (jfr 7 kap. 1 § utlänningsförordningen). I fortsättningen använder utredningen beteckningen

⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 322.

⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 322.

underrättelseskyldigheter när utredningen talar om den senare situationen.

Utlämnande av offentliga uppgifter mellan myndigheter

Möjligheterna att lämna uppgifter mellan myndigheter är större när uppgifterna är offentliga än när de är sekretessbelagda. I fråga om offentliga uppgifter finns det, enligt offentlighets- och sekretesslagstiftningen, inte något hinder mot att en myndighet lämnar uppgifter till en annan myndighet. Enligt 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen ska en myndighet dessutom på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Skyldigheten att lämna information omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över, inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Bestämmelsen i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen kan ses som en precisering av den allmänna samverkansskyldigheten som följer av regler i förvaltningslagen (2017:900). Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheten. Det gemensamma målet med myndigheternas verksamhet är att erbjuda samhällsmedborgarna goda levnadsvillkor. För att uppnå detta mål krävs att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med, utan att myndigheterna gör vad de kan för att underlätta för varandra.

4.2.3 Sekretessbestämmelser hos de verkställande myndigheterna

Av betydelse för införandet av en utökad uppgiftsskyldighet för vissa myndigheter är vilket sekretesskydd som gäller för uppgifter efter att de lämnats till de verkställande myndigheterna, det vill säga Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

I 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen finns en generell sekretessbestämmelse för särskilt känsliga uppgifter som rör utläningar. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgifter om utläningar om det kan antas att röjande av uppgiften skulle med-

föra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Endast en relativt allvarlig skada ska leda till att en uppgift omfattas av sekretess med stöd av bestämmelsen. Det krävs å andra sidan inte någon högre grad av sannolikhet för sådan skada för att sekretessen ska gälla – redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig.¹⁰ Bestämmelsen gäller i alla sammanhang där uppgifterna förekommer, det vill säga även hos de utlämnande myndigheterna.

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild om det kan antas att fara uppkommer för den som har lämnat uppgiften eller att någon närstående till denne utsätts för våld eller lider allvarligt men om uppgiften röjs (37 kap. 1 § första och andra stycket offentlighets- och sekretesslagen). Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses dels ärenden om till exempel arbetstillstånd, uppehållstillstånd, avvisning eller utvisning, dels kontrollåtgärder eller annan löpande tillsyn. Uttrycket enskilds personliga förhållanden omfattar vitt skilda saker, som till exempel uppgifter om enskilds hälsotillstånd, religiösa och politiska uppfattning men även uppgifter om en persons adress, namn eller ekonomi kan falla under begreppet. Vid tillämpningen av bestämmelsen i 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen nämns i förarbetena att uppgifter som i Sverige kan anses relativt harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som känsliga och att ett röjande av dem skulle kunna leda till men för utlänningen eller hans eller hennes närstående i hemlandet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. Det finns alltså en presumtion för att uppgifterna är sekretessbelagda. När uppgifter tas in i ett beslut gäller sekretessen dock endast för uppgifter i skälen för beslutet.¹¹

¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 209.

¹¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 84, 209 och 210.

4.2.4 Rättigheter för personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Barnkonventionen

I kapitel 3 finns en redogörelse för vissa allmänna artiklar i barnkonventionen. Här följer en redogörelse för de rättigheter som specifikt rör förslagen i detta kapitel.

Enligt barnkonventionen har barn rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna ska sträva efter att säkerställa att inget barn berövas sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård (artikel 24.1 i barnkonventionen). Barn har också rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling, men konventionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad (artikel 27.1–3 i barnkonventionen). Barn har rätt till utbildning. Det innebär bland annat att konventionsstaterna ska göra grundskoleutbildning obligatoriskt och kostnadsfritt tillgänglig för alla samt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28.1 a och e i barnkonventionen).

Allmänna kommentarer från FN:s barnrättskommitté

FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) övervakar genomförandet av barnkonventionen i konventionsstaterna. Genom allmänna kommentarer ger barnrättskommittén vägledning i hur olika artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas. Den ger även rekommendationer och generella råd om hur konventionsåtaganden kan få bättre genomslag. Rekommendationer och allmänna kommentarer från FN:s barnrättskommitté är inte juridiskt bindande men de kan utgöra en viktig vägledning i arbetet med mänskliga rättigheter.¹²

¹² Prop. 2017/18:186 s. 96. Se även MIG 2020:24 och MIG 2021:18.

FN:s barnrättskommitté har tillsammans med FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättighet utfärdat en gemensam allmän kommentar om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer¹³. I kommentaren betonar kommittéerna att barn som är migranter bör ha tillgång till likvärdig hälso- och sjukvård som medborgare i landet, oavsett sin migrationsstatus. Kommittéerna uppmanar konventionsstaterna att införa förbud mot att hälso- och sjukvårdsinrättningar lämnar uppgifter till migrationsmyndigheter och mot verkställande av migrationsbeslut på eller nära hälso- och sjukvårdsinrättningars område. I annat fall kommer rätten till hälsa att begränsas eller omintetgöras för barn som är migranter och barn som fötts av föräldrar som är migranter i en irreguljär situation. Enligt kommittéerna bör konventionsstaterna säkerställa att det i praktiken är vattentäta skott mellan dessa myndigheter så att rätten till hälsa garanteras.¹⁴

Kommittéerna betonar även att barn inom ramen för internationell migration, oavsett status, ska ha full tillgång till utbildning på samma nivå som medborgarna i det land där barnet bor. Enligt kommittéerna bör staterna se till att det i praktiken är vattentäta skott också mellan utbildningsinrättningar och migrationsmyndigheter samt införa förbud mot att elevers uppgifter lämnas ut och mot verkställande av migrationsbeslut på eller nära skolors områden.¹⁵

Kommittéerna konstaterar att papperslösa barn som är migranter riskerar att anmälas till migrationsmyndigheterna vilket begränsar deras åtnjutande av mänskliga rättigheter och gör dem mer utsatta för våld och arbetsexploatering och andra typer av exploatering och övergrepp. Bland andra åtgärder bör därför, enligt kommittéerna, konventionsstaterna garantera vattentäta skott mellan barnskyddsmyndigheter och migrationsmyndigheter.¹⁶

¹³ Joint General Comment No. 4 of the CMW and No. 23 of the CRC in the context of International Migration: States parties' obligations in particular with respect to countries of transit and destination, den 16 november 2017 (CMW/C/GC/4 och CRC/C/GC/23).

¹⁴ P. 54 och 56 i den gemensamma allmänna kommentaren.

¹⁵ P. 59 och 60 i den gemensamma allmänna kommentaren.

¹⁶ P. 42 i den gemensamma allmänna kommentaren.

Rätt till skolgång enligt nationell rätt

Barn som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och barn som lever i landet utan tillstånd har i huvudsak samma rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola som de barn som är bosatta i landet. Barn som lever i landet utan tillstånd fick en rätt till skolgång 2013.¹⁷ I förarbetena som ligger till grund för införandet av denna rättighet konstateras att barn som vistas i landet utan tillstånd ofta befinner sig i en mycket svår situation som de i regel inte själva kan råda över. En rätt till utbildning innebär, enligt förarbetena, att dessa barn ges möjlighet att uppnå samma kunskapsnivå som jämnåriga barn, samtidigt som det kan spela en väsentlig roll för deras hälsa och utveckling. Barnen ges genom skolgång bättre förutsättningar att utvecklas psykiskt, fysiskt och socialt. Barnen ges dessutom möjlighet att få kontakt med vuxna utanför den egna familjen, som har möjlighet att upptäcka om barnen far illa och i så fall gripa in och vidta nödvändiga åtgärder.¹⁸

Innan rätten till skolgång infördes hade FN:s barnrättskommitté, som övervakar efterlevnaden av barnkonventionen, vid flera tillfällen rekommenderat Sverige att ge även barn som vistas i landet utan tillstånd rätt till utbildning. En avvägning mellan intresset av att upprätthålla en reglerad invandring och barnets rätt till utbildning resulterade i att barn som vistas i landet utan tillstånd gavs rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola (under förutsättning att utbildningen påbörjats innan barnet fyllt 18 år) med motsvarande skolformer, men inte tillgång till förskola och fritidshem.¹⁹

Rätt till hälso- och sjukvård enligt nationell rätt

Regionerna har skyldighet att erbjuda vuxna personer som vistas i landet utan tillstånd hälso- och sjukvård i samma omfattning som asylsökande. Dessa personer har alltså enligt gällande lagstiftning

¹⁷ Barn som omfattas av LMA har haft rätt till skolgång under längre tid än så.

¹⁸ Prop. 2012/13:58 s. 12 f.

¹⁹ Prop. 2012/13:58 s. 13 f.

rätt till vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort, preventivmedelsrådgivning och hälsoundersökning. Det gäller dock inte för den som endast vistas tillfälligt i landet. Barn som vistas i Sverige utan tillstånd har rätt till fullständig hälso- och sjukvård, det vill säga samma vård som barn som är bosatta i Sverige.²⁰

Regionernas skyldighet att erbjuda sjukvård i denna omfattning infördes 2013 efter en överenskommelse mellan den dåvarande regeringen och Miljöpartiet. Dessförinnan hade personer som vistades i landet utan tillstånd enbart tillgång till osubventionerad omedelbar vård. Personer som vistades i landet utan tillstånd och asylsökande erbjöds därmed olika nivåer av vård, vilket ledde till att sjukvårdens personal ställdes inför svåra avvägningar av såväl etiskt som praktiskt slag.

4.3 De verkställande myndigheterna

En central del i utredningens arbete har varit att kartlägga vilket behov Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (de verkställande myndigheterna) har av ytterligare information för att bedriva ett mer effektivt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse.

Kartläggningen inleddes genom att frågor ställdes till de verkställande myndigheterna om vilka ytterligare uppgifter de behöver och vilka andra myndigheter som kan ha tillgång till sådana uppgifter. Representanter för samtliga verkställande myndigheter ingår i utredningens expertgrupp.

I följande avsnitt finns redogörelser för de verkställande myndigheternas uppdrag, deras informationsbehov i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut respektive att motverka olovlig vistelse samt hur information utbyts mellan de verkställande myndigheterna. Vilka myndigheter som de verkställande myndigheterna bedömer har tillgång till relevant information redovisas i avsnitt 4.5.

²⁰ 5, 6 och 7 §§ lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

4.3.1 Myndigheternas uppdrag

Informationsutbytet syftar till att stärka arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i landet. De myndigheter som delar på ansvaret för att utföra detta arbete är Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Migrationsverket har det huvudsakliga ansvaret för att verkställa avlägsnandebeslut. Migrationsverket får dock överlämna ansvaret till Polismyndigheten om utlänningen håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten har också ansvaret för verkställighet av beslut om avvísning som myndigheten själv fattat, allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och avlägsnandebeslut som ska verkställas på nytt. Säkerhetspolisen ansvarar för verkställighet av avlägsnandebeslut som fattats i säkerhetsärenden (12 kap. 14 § utlänningslagen). Därutöver ansvarar Säkerhetspolisen också för verkställighet av beslut om utvisning som fattas med stöd av LSU (2 kap. 11 § LSU).

Polismyndigheten har det huvudsakliga ansvaret för arbetet med att motverka olovlig vistelse genom bland annat gränskontroller och inre utlänningskontroller. Gränskontroller är obligatoriska för personer som reser över en yttre gräns, det vill säga till och från länder som inte är med i Schengensamarbetet.²¹ För personer som reser över en inre gräns är huvudregeln att någon gränskontroll inte ska ske. Det finns däremot en möjlighet för medlemsstaterna att, under vissa förutsättningar, tillfälligt återinföra inre gränskontroller. Denna möjlighet ska dock utnyttjas restriktivt och enligt ett fastställt förfarande.²² Inre utlänningskontroller riktas mot utlänningar som redan vistas i landet och får utföras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Kontrollen syftar dels till att övervaka att utlänningar inte vistas eller arbetar i landet utan att uppfylla föreskrivna villkor, dels till att efterspana utlänningar för vilka det finns

²¹ Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och 9 kap. 1–2 §§ utlänningslagen.

²² Artikel 22, 25, 28 och 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) och 6 kap. 5 § utlänningsförordningen.

ett beslut om avlägsnande som ska verkställas.²³ För inre utlänningskontroller som utförs i gränsnära områden finns särskilda regler. Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder för att upptäcka olovlig vistelse finns i 9 kap. utlänningslagen och lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om ansvaret för ett ärende övergår från en verkställande myndighet till en annan ska all information i ärendet följa med.

4.3.2 Myndigheternas informationsbehov

Nedan finns en sammanställning av de verkställande myndigheternas svar på utredningens frågor om vilken ytterligare information de är i behov av. Sammanställningen är uppdelad utifrån arbetsområden, det vill säga arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut respektive arbetet med att motverka olovlig vistelse.

Arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut

Det finns tre faktorer som är av särskild vikt för om de verkställande myndigheterna ska kunna verkställa ett avlägsnandebeslut eller inte. Det handlar om att utläningen accepterar eller åtminstone inte motsätter sig beslutet (inställning), att utlänningsidentitet är tillräckligt utredd (identitet) och att han eller hon finns tillgänglig för myndigheterna (tillgänglighet).²⁴ Vilken betydelse respektive faktor har beror av omständigheterna i varje enskilt fall.

Utläningens inställning till återvändandet är avgörande för ett självmant återvändande. Om en person medverkar till att återvända finns det som regel också förutsättningar att klarlägga identiteten och att personen är tillgänglig för myndigheterna i ett senare skede. Det finns därmed goda förutsättningar för att verkställa beslutet. Om en utläning inte medverkar kommer det sannolikt att krävas tvång för att verkställa beslutet. I förhållande till vissa mottagarländer, där återvändande förutsätter utlännings medverkan, blir

²³ 9 kap. 9 § utlänningslagen och prop. 2020/21:159, s. 12

²⁴ Se bland annat Statskontorets rapport *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten* (2022:1), s. 40 och Migrationsverket (2020) Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande.

utlänningens inställning i princip helt avgörande, eftersom det inte finns någon möjlighet att verkställa beslutet med tvång.

Om en utlänning inte medverkar till återvändandet får de två andra förutsättningarna – tillgänglighet och identitet – ökad betydelse. I dessa fall tillkommer dessutom den komplicerande faktorn att det inte är alla potentiella mottagarländer som tar emot utlänningar som inte återvänder frivilligt.

Utlänningens inställning och vilja att medverka till att ett avlägsnandebeslut blir verkställt påverkas inte i sig av regler om ett utökat informationsutbyte. Ett utökat informationsutbyte kan dock medföra att betydelsen av utlänningens medverkan i frågor om identitet och tillgänglighet minskar genom att de verkställande myndigheterna i stället kan få relevant information från annat håll.

För utlänningar som har ett avlägsnandebeslut har de verkställande myndigheterna i regel tillgång till i vart fall vissa uppgifter om utlänningens identitet, det vill säga uppgifter om namn, födelsetid och medborgarskap. En utredning om utlänningens identitet behövs normalt för bedömningen av frågan om uppehållstillstånd ska beviljas eller om han eller hon ska avlägsnas liksom till vilket land ett avlägsnande i så fall ska ske. I vissa fall är utlänningens identitet klarlagd vilket innebär att identiteten har visats med förhållandevis hög säkerhet, normalt genom uppvisande av ett pass eller annan identitetshandling. I dessa fall finns goda förutsättningar för att verkställighet ska kunna ske, förutsatt att personen är tillgänglig.

Den omständigheten att identiteten anses klarlagd i den svenska återvändandeprocessen betyder dock inte med nödvändighet att det utpekade mottagarlandet anser att det finns tillräckligt underlag för att ta emot utlänningen och utfärda resehandlingar för honom eller henne. I dessa fall behöver de verkställande myndigheterna utreda frågan om identitet ytterligare och är då i behov av ytterligare uppgifter. Så är också fallet när ett avlägsnandebeslut har fattats utan att utlänningens identitet har kunnat klarläggas eller om det på verkställighetsstadiet uppkommer tvivel kring om den tidigare uppgivna identiteten är riktig.

Uppgifter om en utlännings identitet finns normalt också tillgängliga för de verkställande myndigheterna i fråga om personer som stannat kvar i landet efter att ett tillstånd har gått ut. Utgångspunkten är att en utlännings identitet måste vara klarlagd för att ett

uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Undantag från detta krav kan dock göras i fråga om uppehållstillstånd som meddelas på grund av skyddsskäl. Det kan därför finnas behov för de verkställande myndigheterna att få in ytterligare uppgifter och underlag som visar utlänningens identitet även på verkställighetsstadiet.

Det underlag som de verkställande myndigheterna behöver i fråga om utlänningens identitet är i första hand ett giltigt eller utgånet pass eller andra identitetshandlingar som utfärdats av en behörig myndighet i hemlandet. Sådana handlingar innehåller som regel fullständiga och tillförlitliga uppgifter om utlänningens identitet. Samtliga handlingar som kan visa på utlänningens identitet eller knyta honom eller henne till ett visst mottagarland är dock av intresse. Det kan handla om identitetshandlingar vars giltighetstid har löpt ut, kopior av identitetshandlingar, födelsebevis, utdrag ur civilregistret och liknande. I den utsträckning det hos andra myndigheter finns uppgifter om att utlänningen uppträtt under flera identiteter, eller har kopplingar till eventuella ytterligare mottagarland, är sådana uppgifter också viktiga för att underlätta eller möjliggöra verkställigheten.

Det förekommer att utlänningar har identitetshandlingar som inte visas upp för de verkställande myndigheterna. Handlingar, vars existens har undanhållits, kan senare påträffas av de verkställande myndigheterna eller självmant lämnas in av utlänningen. Erfarenhet finns även av att identitetshandlingar, som undanhållits för de verkställande myndigheterna, har lämnats in till eller visats upp för andra myndigheter, till exempel i samband med att utlänningen ansöker om olika förmåner, hindersprövning eller om att få ett föräldraskap fastställt. Det kan också förekomma att andra myndigheter får tillgång till identitetshandlingar i tillsynsärenden eller i samband med olika kontroller.

När det gäller att utlänningen ska finnas tillgänglig är de verkställande myndigheterna i behov av att veta var han eller hon befinner sig eller på annat sätt kan kontaktas. Med tillgänglig avses att utlänningen ska kunna kontaktas under utredningen och att han eller hon ska finnas på plats när det är dags för den faktiska utresan. Om det finns skäl att tro att det föreligger en risk för att utlänningen inte kommer att följa avlägsnandebeslutet kan de verkställande myndigheterna ta till tvångsåtgärder, såsom att fatta beslut om tillfälligt omhändertagande eller förvar. Ett genomförande av

tvångsåtgärderna förutsätter att de verkställande myndigheterna vet var utlänningen finns.

Uppgifter som kan vara av betydelse för de verkställande myndigheterna när det gäller tillgängligheten kan vara kontaktuppgifter som lämnats till andra myndigheter, uppgifter om var ett barn går i skolan, uppgifter om vårdkontakter eller kontakter med socialtjänsten. Även uppgifter om till exempel parkeringsböter eller andra böter skulle kunna vara av intresse.

Uppgifter som visar en utlännings identitet eller var han eller hon finns tillgänglig är grundläggande uppgifter som i princip behövs i samtliga verkställighetsärenden. Därutöver kan det, utifrån omständigheterna i enskilda fall, finnas behov av ytterligare uppgifter som kan underlätta den praktiska verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Det kan till exempel röra sig om uppgifter om hälsotillstånd eller vårdbehov för den som är sjuk, som kan vara av betydelse för att praktiskt planera en verkställighet.

De verkställande myndigheterna uppger också att det kan vara svårt att få tillgång till de uppgifter som andra myndigheterna har med nu gällande regelverk. Svårigheterna beror i vissa fall på att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte tillämpas på ett sätt som gör att uppgifter lämnas ut. Det finns också situationer där det inte finns tillräckliga sekretessbrytande bestämmelser. En tredje faktor är att det finns uppenbara svårigheter för de verkställande myndigheterna att avgöra var de uppgifter som myndigheterna är i behov av kan finnas.

Arbetet med att motverka olovlig vistelse

Arbetet med att motverka olovlig vistelse innefattar både att hindra utläningar från att vistas eller arbeta i landet utan att uppfylla föreskrivna villkor och att efterspana utläningar för vilka det finns ett beslut om avlägsnande som ska verkställas.

När det gäller utläningar som vistas utan tillstånd i landet och utan att ha gett sig tillkänna har de verkställande myndigheterna inledningsvis inte någon information om dessa personer. I dessa fall behöver de verkställande myndigheterna, i första hand Polismyndigheten, få kännedom om att utlänningen befinner sig i landet trots att han eller hon inte har rätt att vistas här. Sådan kännedom

kan fås genom att andra myndigheter underrättar de verkställande myndigheterna om att de haft kontakt med en utlänning som vistas i landet utan tillstånd.

För att kunna bedöma om en utlänning vistas olovligt är det av vikt att han eller hon kan identifieras. Om utredningen kräver utlänningens personliga närvaro är det också av vikt att det finns information om var utlänningen vistas eller annars kan nås. Även i arbetet med att motverka olovlig vistelse är alltså faktorerna identitet och tillgänglighet av stor betydelse. Det innebär att det i arbetet med att motverka olovlig vistelse finns behov av i princip samma uppgifter och underlag om utlänningens identitet och tillgänglighet som i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut.

4.4 Utgångspunkter för utformningen

Utredningens uppdrag är att utforma ett regelverk som innebär ett utökat informationsutbyte mellan å ena sidan de verkställande myndigheterna och å andra sidan andra myndigheter, kommuner, regioner eller andra offentliga samhällsfunktioner (fortsättningsvis benämnda enbart som myndigheter) i samhället. I praktiken är det som eftersträvas en skyldighet för andra delar av samhället att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna när de kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Genom att de verkställande myndigheterna får tillgång till fler uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige ska förutsättningarna öka för att verkställa avlägsnandebeslut och bidra till att motverka olovlig vistelse i Sverige.

Av utredningens direktiv framgår bland annat följande. Den som inte har grund för uppehållstillstånd och som fått ett beslut om avlägsnande ska återvända till sitt hemland. För att upprätthålla en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är det avgörande att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. En väl fungerande återvändandeprocess är viktig också ur humanitär synpunkt, eftersom den som vistas i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt position. Att uppgifter lämnas från en myndighet till en annan kan dock innebära ett intrång i den personliga integriteten för den som uppgifter lämnas om. Samhällets intresse av

ett effektivt återvändande och av att motverka olovlig vistelse är dock så starkt att ett visst mått av integritetsintrång måste kunna accepteras.

En uppgiftsskyldighet kan också få andra effekter. En sådan effekt är att en utlänning väljer att inte utnyttja en viss rättighet på grund av att han eller hon inte vill riskera att myndigheten i fråga lämnar uppgifter om honom eller henne till de verkställande myndigheterna.

Enligt utredningen måste informationsutbytet, för att uppfylla sitt syfte samtidigt som integritetsintrånget inte blir större än nödvändigt, vara effektivt och ändamålsenligt. Resurser måste läggas på rätt åtgärder. Uppgiftsskyldigheten måste därför vara träffsäker, både i förhållande till vilka uppgifter som lämnas och i förhållande till vilka myndigheter som ska lämna uppgifter. Utredningens förslag har därför utarbetats utifrån vilket behov av uppgifter som de verkställande myndigheterna beskriver att de har.

Det bör framhållas att en uppgiftsskyldighet också kan leda till negativa konsekvenser. Från flera håll har framförts att den rädsla och misstänksamhet som ibland finns mot svenska myndigheter riskerar att förvärras om en uppgiftsskyldighet införs. Det kan i sin tur leda till att utlänningar undviker kontakt med myndigheter och att det till och med blir svårare att upptäcka personer som vistas här utan tillstånd. Förslaget har därför också utarbetats för att i någon mån förhindra allt för stora sådana negativa konsekvenser.

I ett sent skede av utredningens arbete har utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter presenterat ett nytt förslag till en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen.²⁵ Denna nya bestämmelse har inte beaktats i utformningen av våra förslag.

²⁵ Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (SOU 2024:63).

4.4.1 Nya bestämmelser om uppgiftsskyldighet i utlänningslagen

Utredningens förslag: Nya bestämmelser om en särskild sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska införas i syfte att förbättra och effektivisera uppgiftslämnandet från vissa andra myndigheter till de verkställande myndigheterna. Bestämmelserna ska föras in i utlänningslagen.

En reglering som innebär ett utökat informationsutbyte kan åstadkommas genom olika rättsliga alternativ. Utredningen tolkar dock direktiven på det sättet att uppdraget består i att införa särskilda regler om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheterna enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen. Detta alternativ framstår, enligt utredningen, också som det mest lämpliga.

Uppgiftsskyldigheten syftar till att främja arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och att motverka olovlig vistelse. Uppgiftsskyldigheten är alltså mycket starkt kopplad till de verkställande myndigheternas uppdrag. Det framstår därför som lämpligt att uppgiftsskyldigheten regleras i utlänningslagen som är den lag som också reglerar de verkställande myndigheternas uppdrag. På detta sätt blir lagstiftningen mer sammanhållen, översiktlig och tydlig jämfört med om uppgiftsskyldigheten hade reglerats i en ny lag eller i lagstiftning som riktar sig till respektive utlämnande myndighet. Utlänningslagen innehåller dessutom redan bestämmelser om skyldigheter för vissa myndigheter att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. Till exempel är en socialnämnd skyldig att på begäran lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om de behövs för att bland annat verkställa ett avlägsnandebeslut (17 kap. 1 § utlänningslagen).

Bestämmelser som reglerar uppgiftsskyldigheter till de verkställande myndigheterna finns även i utlänningsförordningen. Det är dock utredningens bedömning att en uppgiftsskyldighet av det slag som nu ska föreslås bör regleras i lag. Detta eftersom utformningen – och till viss del även tillämpningen – av uppgiftsskyldigheten kan innebära svåra avvägningar som är av betydelse för enskilda. Den kommer också att innebära ett intrång i enskildas personliga integritet. Om uppgiftsskyldigheten regleras i lag – i stället för i för-

ordning – kommer det också att finnas vägledning kring hur bestämmelsen ska tillämpas i förarbeten. Sådan vägledning kan vara till hjälp för den som ska tillämpa reglerna och främja att tillämpningen sker på ett riktigt och enhetligt sätt. Det är särskilt viktigt eftersom uppgiftsskyldigheten kommer att beröra flera myndigheter.

En särskild fråga är om hela den föreslagna uppgiftsskyldigheten behöver finnas i lag, eller om det finns utrymme för att placera delar av den i förordning. Ett alternativ vore att ange de myndigheter som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i förordning (jfr avsnitt 4.4.4). Det skulle medföra en mer flexibel lagstiftning. Utredningens bedömning är dock att detta inte är en lämplig lösning. Hur omfattande uppgiftsskyldigheten – och intrånget i den personliga integriteten – blir är bland annat beroende av vilka myndigheter som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. I praktiken skulle därför tillägg eller borttagande av myndigheter som omfattas av lagstiftningen kunna ändra tillämpningsområdet på ett sådant sätt att det som riksdagen utgått från när lagförslaget antogs inte längre gäller eller har förändrats väsentligt. Det framstår inte som en lämplig ordning. Utredningens bedömning är därför att även de myndigheter som ska omfattas av lagstiftningen bör anges i lagen.

4.4.2 Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt angivna uppgifter

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska vara avgränsad till en i lagen särskilt angiven personkrets och till vissa i lagen särskilt angivna uppgifter.

Den personkrets som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten är utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige. De uppgifter som ska omfattas är sådana uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse.

Avgränsningen syftar till att säkerställa att rätt uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna, vilket bidrar till ett effektivt utnyttjande av myndigheternas resurser. Avgränsningen minskar också risken för onödigt intrång i den personliga integriteten.

Uppgiftsskyldigheten ska omfatta både offentliga och sekretessbelagda uppgifter.

Skyldigheten att lämna uppgifter måste avgränsas

Syftet med uppgiftsskyldigheten är att stärka två olika arbetsområden; arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och att motverka olovlig vistelse. Båda arbetsområdena syftar till att upprätthålla en reglerad invandring och berör i flera avseenden samma eller liknande frågeställningar. Det finns dock också flera skillnader i hur uppdragen utförs och vilken utredning som krävs. Det finns också skillnader inom de olika arbetsområdena. Till exempel skiljer sig arbetssättet och behovet av utredning mellan ett återvändande som sker frivilligt och ett som sker med tvång. Detta illustreras bland annat av att det är olika myndigheter som bär ansvaret för att verkställa besluten i de olika fallen. Behovet av uppgifter skiljer sig vidare åt beroende på omständigheterna i varje enskilt fall, såsom utlämnings personliga förhållanden och till vilket land avlägsnande ska ske samt vilka uppgifter myndigheterna redan har tillgång till.

Vilka uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver är alltså beroende av en rad olika omständigheter. Det är därför fråga om ett mycket stort spektrum av uppgifter. För att avgöra vilka faktiska uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver i ett enskilt ärende krävs följaktligen en ganska ingående utredning och kunskap om återvändandeprocessen och om ärendet i sig. De utlämnande myndigheterna kommer inte att ha möjlighet att göra en sådan utredning och kan inte heller förutsättas ha sådan kunskap. Det är därför utredningens bedömning att uppgiftsskyldigheten måste vara avgränsad i förhållande till vissa särskilt angivna uppgifter som rör en viss särskilt angiven krets av personer. I annat fall finns risk för att fel uppgifter eller alltför många uppgifter lämnas över till de verkställande myndigheterna.

Avgränsningen syftar till att säkerställa att rätt uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna, vilket bidrar till att resurserna används på ett så effektivt sätt som möjligt hos såväl de verkställande som utlämnande myndigheterna. De verkställande myndigheterna får väl underbyggda underrättelser som de utlämnande myndigheterna kan sammanställa på ett förhållandevis snabbt och

enkelt sätt. Att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten är adekvata och relevanta minskar också risken för onödigt intrång i den personliga integriteten.

En särskilt angiven personkrets

En grundläggande förutsättning för att uppgiftsskyldigheten ska vara effektiv och ändamålsenlig är att uppgifter lämnas om rätt personer. Gemensamt för både arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse är att det är inriktat på utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det är alltså denna personkrets som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Kretsen är inte homogen utan består av utlänningar i en mängd olika situationer och vars rätt att vistas i Sverige beror av vitt skilda omständigheter.

Utlänningslagen, som är det centrala regelverket för utlänningars rätt att vistas i Sverige, innehåller flera grunder för vistelserätt varav vissa förutsätter att det finns ett myndighetsbeslut medan andra följer direkt av författning (se avsnitt 4.2.1). Utan att gå in närmare på innehållet i reglerna om vistelserätt, har utredningen identifierat att gruppen utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige kan delas in i följande tre huvudsakliga grupper:

- Utlänningar som vistas i landet utan att ha rätt till det och utan att ha gett sig till känna för de verkställande myndigheterna.
- Utlänningar som stannar kvar i landet efter att en rätt att vistas i Sverige upphört eller efter att ett uppehållstillstånd löpt ut.
- Utlänningar som inte har följt ett meddelat avlägsnandebeslut.

Indelningen är inte avsedd att utgöra en uttömmande definition av vilka utlänningar de lämnade uppgifterna ska avse. Syftet med indelningen – som grundar sig i konkreta situationer som utlänningarna kan befinna sig i – är att tydliggöra vilka som ingår i den personkrets som uppgifter ska lämnas om. Ett sådant tydliggörande kan vara till särskild ledning för de utlämnande myndigheterna, som inte kan förväntas ha heltäckande kunskaper om det migrationsrättsliga regelverket.

Den första gruppen avser bland annat utlänningar som aldrig haft för avsikt att legalisera sin vistelse i landet. Det kan handla om en tredjelandsmedborgare som, utan att ansöka om de tillstånd som krävs, tagit sig till Sverige för att bosätta sig och arbeta här. Det kan också handla om utlänningar som smugglats till Sverige eller som föds i landet av föräldrar som inte har legaliserat sin vistelse. Den omständigheten att utlänningarna inte gett sig till känna för de verkställande myndigheterna behöver dock inte innebära att de inte kan ha haft eller har andra myndighetskontakter.

Den andra gruppen innefattar utlänningar som vid en tidigare tidpunkt haft rätt att vistas i Sverige men där denna rätt av något skäl har upphört. Det kan röra sig om utlänningar som inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt eller där ett tidigare meddelat uppehållstillstånd gått ut utan att någon ansökan om förlängning har gjorts.

I den tredje gruppen finns utlänningar som har ett giltigt avlägsnandebeslut som inte blivit verkställt. Det kan till exempel vara utlänningar som håller sig undan eller inte medverkar i verkställighetsförfarandet. I denna grupp ingår till exempel utlänningar som sökt asyl, men där ansökan har avslagits. Asylsökande har enligt 5 kap. 18 § utlänningslagen rätt att vistas i landet under den tid som deras ansökan om uppehållstillstånd prövats. Om ansökan avslås ska dock utlänningen samtidigt meddelas ett avlägsnandebeslut.

I avsnitt 4.6.1 finns en närmare redogörelse för hur de utlämnande myndigheterna ska göra bedömningen av att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige och när en uppgiftsskyldighet inträder.

Vissa särskilt angivna uppgifter

Vilka uppgifter de verkställande myndigheterna är i behov av är, som angetts ovan, beroende av en rad olika omständigheter. Att identifiera och räkna upp alla de uppgifter som det skulle kunna bli fråga skulle bli en mycket omfattande uppräkningsuppgift. Utredningen har därför valt att i stället identifiera sådana uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett är i behov av. Med det avses att uppgiften behövs både i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse och att behovet finns i samtliga

eller i vart fall flertalet ärenden. För att det ska vara motiverat att låta uppgiften omfattas av en uppgiftsskyldighet bör det även ställas krav på att det är en uppgift som de verkställande myndigheterna inte redan har eller enkelt kan få tillgång till. Utredningens bedömning av vilka konkreta uppgifter som det typiskt sett finns behov av och i vilken utsträckning de ska omfattas av en uppgiftsskyldighet finns i avsnitt 4.6.2.

Både offentliga och sekretessbelagda uppgifter

Utgångspunkten är att den uppgiftsskyldighet som utredningen ska utforma ska vara sekretessbrytande. Den ska alltså leda till att de utlämnande myndigheterna kan lämna ut uppgifter som annars omfattas av sekretess. Enligt utredningens bedömning bör uppgiftsskyldigheten dock inte begränsas enbart till sådana uppgifter utan också omfatta uppgifter som är offentliga.

Vissa sekretessbelagda uppgifter undantas däremot från bestämmelsens tillämpningsområde. Utredningens bedömning i denna fråga finns i avsnitt 4.6.6.

4.4.3 Uppgifterna ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna

Utredningens bedömning: Uppgifter ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna.

Vilken verkställande myndighet som är i behov av de uppgifter som ska lämnas är beroende av flera faktorer. Som framgår av avsnitt 4.3 skiftar ansvaret för att avlägsnandebeslut verkställs mellan de verkställande myndigheterna. I vissa fall följer ansvaret direkt av lag medan det i andra fall lämnas från en av myndigheterna till en annan baserat på omständigheterna i det enskilda ärendet. Även om Polismyndigheten får sägas ha ett övergripande ansvar för den grundläggande kontrollen av vistelserätt i Sverige kan ansvaret för att fatta ett avlägsnandebeslut i dessa situationer skifta mellan myndigheterna. De utlämnande myndigheterna kan därför inte

förväntas ha kännedom om vilken av de verkställande myndigheterna som har behov av uppgifter i ett enskilt fall. De bör enligt utredningen inte heller åläggas de utlämnande myndigheterna att utreda detta som ett led i att fullgöra uppgiftsskyldigheten. För att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet ska vara effektiv och lätt att tillämpa för de utlämnande myndigheterna bör en av de verkställande myndigheterna pekats ut som mottagare av samtliga uppgifter. Om det visar sig att det är en annan verkställande myndighet än den mottagande myndigheten som har behov av uppgifterna ska den mottagande myndigheten lämna över uppgifterna till den myndighet som behöver dem. Vilken myndighet som ska vara den mottagande myndigheten behandlas i avsnitt 4.6.3.

4.4.4 Uppgiftsskyldigheten ska avse vissa särskilt utpekade myndigheter

Utredningens bedömning: Uppgiftsskyldigheten ska vara avgränsad till vissa i lagen särskilt angivna myndigheter. För att en myndighet ska omfattas av en uppgiftsskyldighet måste följande krav vara uppfyllda:

1. Myndigheten ska ha tillgång till sådana uppgifter om utlämnningar som inte har rätt att vistas i Sverige, som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att bedriva ett effektivt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och för att motverka olovlig vistelse.
2. Myndigheten ska ha möjlighet att identifiera att den har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver.
3. En utökad uppgiftsskyldighet ska inte på ett generellt plan riskera att leda till orimliga effekter för enskilda eller strida mot ömmande värden.

En viktig fråga vid utformningen av en uppgiftsskyldig är frågan om vilka myndigheter som ska vara skyldiga att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Ett alternativ vore en uppgiftsskyldighet som omfattar alla myndigheter, kommuner, regioner eller andra offentliga samhällsfunk-

tioner som får kännedom om att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige. En sådan uppgiftsskyldighet skulle innebära en möjlighet för de verkställande myndigheterna att få en heltäckande tillgång till uppgifter som finns hos andra myndigheter gällande utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige och som finns hos andra myndigheter. Åtminstone i teorin skulle det kunna leda till att de verkställande myndigheterna får kännedom om så många människor som möjligt som saknar rätt att vistas i Sverige.

En alltför bred uppgiftsskyldighet är dock problematisk ur flera perspektiv. Utlänningar som saknar rätt att vistas i landet har som regel förhållandevis få myndighetskontakter. För vissa myndigheter är det mycket sällsynt att överhuvudtaget komma i kontakt med denna grupp. Andra myndigheter kan ha viss kontakt med personer ur gruppen utan att ha kännedom om det, då myndighetskontakten inte ger anledning att beröra omständigheter som rör rätten att vistas i landet. Många myndigheter har alltså inte tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i någon större utsträckning eller har i vart fall inte kännedom om att de har sådan tillgång.

Den omständigheten att en utlänning inte har ett avlägsnande-beslut innebär inte per automatik att han eller hon har rätt att vistas i Sverige. På samma sätt innebär inte heller frånvaron av ett uppehållstillstånd alltid att utlänningen inte har rätt att vistas här. Rätt att vistas i Sverige kan uppkomma på flera olika grunder och i vissa fall dessutom helt formlöst. För myndigheter där frågor om vistelserätt inte har betydelse för den egna verksamheten kan det därför finnas svårigheter i att avgöra om det är en situation där uppgifter ska lämnas eller inte. Det kan leda till att uppgiftsskyldigheten inte används i den utsträckning som den borde eller i alltför stor utsträckning. Det kan också leda till att alltför stora resurser läggs hos den utlämnande myndigheten på att utreda om uppgifter ska lämnas ut eller inte. En skyldighet för samtliga myndigheter att lämna uppgifter skulle också kräva att resurser tas i anspråk hos de verkställande myndigheterna för att ta hand om den stora mängd uppgifter som skulle inkomma till dem för att kunna identifiera de ärenden där uppgifterna faktiskt har betydelse.

Det finns med andra ord en uppenbar risk att en uppgiftsskyldighet som omfattar samtliga myndigheter leder till att resurser

utnyttjas på ett ineffektivt sätt – både hos de verkställande myndigheterna och hos de utlämnande myndigheterna. Det skulle också innebära en mycket omfattande personuppgiftsbehandling, vilket kan vara problematiskt ur integritetssynpunkt. En sådan utformning kan också innebära tveksamheter kring om uppgifter ska lämnas eller inte. Det är därför, enligt utredningens bedömning, mer ändamålsenligt och effektivt att avgränsa uppgiftsskyldigheten till att avse vissa särskilt angivna myndigheter.

Frågan blir då vad som ska krävas för att en myndighet ska bli aktuell för att omfattas av en uppgiftsskyldighet till de verkställande myndigheterna. Som en övergripande utgångspunkt bör gälla att de underrättelser som lämnas från de utlämnande myndigheterna i så stor utsträckning som möjligt ska vara relevanta för de verkställande myndigheterna, det vill säga att de ska ha behov av uppgifterna i underrättelsen.

Utredningen anser att tre förutsättningar bör vara uppfyllda för att en sådan skyldighet ska införas. Dessa förutsättningar är följande.

- Myndigheten ska ha tillgång till sådana uppgifter om utlämningar som inte har rätt att vistas i Sverige som de verkställande myndigheterna har behov av för att bedriva ett effektivt återvändandearbete och motverka olovlig vistelse.
- Myndigheten ska ha möjlighet att identifiera att den har tillgång till sådana uppgifter som de verkställande myndigheterna har behov av.
- Uppgiftsskyldigheten för myndigheten riskerar inte på ett generellt plan att leda till orimliga konsekvenser för enskilda.

Tillgång till uppgifter

Först och främst bör den utlämnande myndigheten ha tillgång till uppgifter om utlämningar som inte har rätt att vistas i Sverige som de verkställande myndigheterna har behov av för att bedriva ett effektivt återvändandearbete och motverka olovlig vistelse. Det ska vara uppgifter som de verkställande myndigheterna inte själva har eller enkelt kan skaffa. Att den utlämnande myndigheten ska ha tillgång till uppgifter är en given utgångspunkt. Den som inte har

sådan tillgång till uppgifter har givetvis inga uppgifter att lämna. Enligt utredningen bör dock ytterligare ett villkor vara att de verkställande myndigheterna inte redan har möjlighet att få tillgång till uppgifterna. Om de verkställande myndigheterna redan i dag kan få kännedom om att uppgifterna finns hos den potentiella utlämnande myndigheten eller om uppgifterna redan överförs till de verkställande myndigheterna, är det enligt utredningens bedömning inte aktuellt att införa en uppgiftsskyldighet för den myndigheten. En sådan uppgiftsskyldighet leder enligt utredningens mening endast till att uppgifter lämnas mellan myndigheter utan att det finns ett behov. Uppgiftslämnandet är alltså inte nödvändigt. I bedömningen av om de verkställande myndigheterna har möjlighet att få tillgång till uppgifterna bör också beaktas att de verkställande myndigheterna har begränsade möjligheter att veta vilka andra myndigheter som utlämningar som inte har rätt att vistas i Sverige har kontakt med.

Möjlighet att identifiera tillgång till uppgifter

En andra förutsättning är att den utlämnande myndigheten har möjlighet att identifiera att uppgifterna rör en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Utredningens uppdrag är inte att ålägga utlämnande myndigheter en skyldighet att utreda om en person som de kommer i kontakt med har rätt att vistas i Sverige i syfte att kunna lämna vidare uppgifter till de verkställande myndigheterna. För att en viss myndighet ska bli aktuell för en utökad uppgiftsskyldighet krävs därför som regel att frågan om vistelserätt i någon utsträckning är av betydelse för att myndigheten ska kunna utföra sitt eget uppdrag. Vistelserätten kan vara av betydelse för en utlännings folkbokföring eller rätt till vissa förmåner, till exempel bosättningsbaserade förmåner eller ekonomiskt bistånd. Det kan också vara en uppgift som är av betydelse för rätten till vård eller skolgång. Vistelserätten kan också vara av betydelse i brottsutredningar. Det bör inte heller vara alltför sällsynt att den utlämnande myndigheten kommer i kontakt med denna grupp.

En uppgiftsskyldighet ska inte leda till orimliga effekter för enskilda

Som en del i utredningens uppdrag ingår att överväga om det finns situationer som ska undantas från en uppgiftsskyldighet på grund av att den annars leder till orimliga effekter för enskilda. I direktiven anges att sådana orimliga effekter kan uppstå i situationer där informationsplikten skulle strida mot ömmande värden, till exempel inom sjukvården. Direktiven innehåller dock inte någon närmare definition av vad som avses med att uppgiftslämmandet ska leda till orimliga effekter för enskilda.

Begreppet orimliga effekter för enskilda förekommer inte i annan lagstiftning och har inte heller någon vedertagen innebörd i det allmänna språkbruket. Utredningen får därför göra en egen bedömning av vad som kan anses utgöra orimliga effekter för enskilda.

Med enskilda avses en eller flera fysiska personer. I första hand bör, enligt utredningen, det i detta sammanhang avse de personer som uppgifter ska lämnas om, det vill säga utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige. Det kan dock inte uteslutas att även andra personer kan komma att hamna i sådana situationer att de bör omfattas av begreppet, till exempel de personer som är anställda på en myndighet som omfattas av en uppgiftsskyldighet. För att en effekt ska vara relevant att beakta krävs att den typiskt sett kan uppstå helt eller delvis på grund av uppgiftsskyldigheten. Frågan om i vilka situationer som en effekt är orimlig för enskilda bör, enligt utredningen, avgöras genom en avvägning mellan intresset av att en uppgiftsskyldighet fullgörs och intresset av att en viss effekt inte inträffar. I direktiven anges att intresset av att uppgiftsskyldigheten fullgörs är mycket starkt då det är av stor vikt att de verkställande myndigheterna kan fullgöra sitt lagreglerade uppdrag att upprätthålla en reglerad invandring. Det ska dock aldrig väga tyngre än intresset av att enskilda inte försätts i situationer som inkräktar på ömmande värden.

När det gäller innebörden av ömmande värden måste det framhållas att det inte i sig strider mot några ömmande värden att ett avlägsnandebeslut blir verkställt eller att någon hindras från att vistas olovligt i landet. Det som avses med ömmande värden får, enligt utredningen, förstås som att enskilda, på grund av uppgiftsskyldigheten, riskerar liv och hälsa eller avstår från grundläggande rättig-

heter som personen i fråga eller hans eller hennes barn skulle kunna vara berättigad till enligt gällande rätt. Grundläggande är också, vilket framhålls i direktiven, att uppgiftsskyldigheten inte får inkräkta på de rättigheter som tillförsäkras enskilda enligt internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa, såsom Europakonventionen och barnkonventionen.

Särskilda hänsyn behöver tas i fråga om vilka effekter en uppgiftsskyldighet kan få för barn. Barn är en grupp som har begränsade möjligheter att påverka sin vistelse i Sverige och välja om de ska utnyttja en viss rättighet eller inte. I stället är det barnets föräldrar eller andra vuxna som fattar dessa beslut. Barn har dessutom vissa särskilda behov kopplade till sin utveckling, vilket bland annat regleras i barnkonventionen. När det gäller barn bör därför särskilt beaktas i vilken utsträckning som en uppgiftsskyldighet påverkar möjligheterna att utnyttja de särskilda rättigheter som följer av barnkonventionen. Dessutom behöver hänsyn tas till i vilken utsträckning en uppgiftsskyldighet påverkar barns möjlighet att få tillgång till det skydd som erbjuds av delar av samhället. För barn kan orimliga effekter inträda redan när det finns risk att barnets grundläggande behov, till exempel av utbildning, riskerar att inte kunna tillgodoses på grund av en uppgiftsskyldighet.

En annan aspekt som bör uppmärksammas är att en uppgiftsskyldighet kan medföra att det blir svårt eller omöjligt för den utlämnande myndigheten att utföra sitt uppdrag utan att bryta mot andra regler. Om ett uppgiftslämnande generellt inte kan ske utan att uppgiftslämnaren bryter mot den yrkesetik som gäller inom den utlämnande verksamheten talar det starkt för att verksamheten har ett sådant syfte att en uppgiftsskyldighet leder till orimliga effekter. Det kan dessutom försätta uppgiftslämnaren i en situation där han eller hon har två oförenliga regelverk att förhålla sig till.

Sammanfattningsvis anser utredningen att en myndighet inte bör omfattas av en uppgiftsskyldighet om det redan på förhand kan konstateras en sådan skyldighet riskerar att leda till att utlämnningar riskerar liv eller hälsa eller inte utnyttjar grundläggande rättigheter i ett så stort antal fall att det kan förväntas bli regel snarare än undantag.

4.4.5 Uppgifter ska lämnas på eget initiativ

Utredningens bedömning: För att en uppgiftsskyldighet ska få avsedd effekt krävs att uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna på eget initiativ av de utlämnande myndigheterna.

En annan fråga för utredningen att ta ställning till är om uppgiftsskyldigheten ska uppkomma på begäran av de verkställande myndigheterna eller om det ska finnas en skyldighet för de utlämnande myndigheterna att lämna uppgifter på eget initiativ.

En uppgiftsskyldighet som innebär att uppgifter ska lämnas på begäran av de verkställande myndigheterna har vissa fördelar. En sådan uppgiftsskyldighet innebär att de verkställande myndigheterna själva har möjlighet att avgöra vilka uppgifter de är i behov av, vilket minskar risken för att överflödiga uppgifter blir föremål för ett informationsutbyte.

En förutsättning för att ett uppgiftslämnande som sker på begäran av de verkställande myndigheterna ska vara ändamålsenligt är dock att de verkställande myndigheterna har tillräckligt underlag för att avgöra vilken myndighet de ska vända sig till och om vilken utlämning uppgifter ska lämnas ut. Sådant underlag saknas av naturliga skäl helt avseende utlämningar som inte har gett sig till känna för de verkställande myndigheterna. När det gäller utlämningar som stannat kvar efter att ett tillstånd gått ut eller som inte följt ett avlägsnandebeslut finns normalt underlag för att avgöra vilken individ det behövs ytterligare uppgifter om, dock kan underlaget vara bristfälligt eller saknas för att veta vilken myndighet som kan ha uppgifter om personen.

Det är alltså utredningens bedömning att det inte finns förutsättningar för att utforma en uppgiftsskyldighet som bygger på att uppgifter ska lämnas ut först efter begäran av de verkställande myndigheterna. I stället ska uppgiftsskyldigheten – för att vara ändamålsenlig och effektiv – bygga på att de utlämnande myndigheterna får en skyldighet att i vissa situationer lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna på eget initiativ. Det ska alltså i praktiken vara fråga om en underrättelseskyldighet. En underrättelseskyldighet innebär visserligen att risken ökar för att de uppgifter som lämnas är sådana som de verkställande myndigheterna

inte behöver, vilket medför ett ökat integritetsintrång. Utredningens bedömning är dock, i likhet med vad som anges i direktiven, att ett visst mått av integritetsintrång är godtagbart för att uppfylla syftet med uppgiftsskyldigheten. I den fortsatta utformningen kommer utredningen att ta ställning hur uppgiftsskyldigheten ska utformas för att integritetsintrånget ska vara proportionerligt i förhållande till nyttan med en uppgiftsskyldighet.

4.5 De utlämnande myndigheterna

Utredningen har ställt frågor till de verkställande myndigheterna kring vilka andra myndigheter och samhällsfunktioner som kan ha sådana uppgifter som behövs för de verkställande myndigheternas uppdrag. Utredningen har också tillsammans med de verkställande myndigheterna och övriga medlemmar i expertgruppen resonerat kring vilka myndigheter som kan vara relevanta.

Att identifiera vilka myndigheter som kan ha sådan information som är av intresse för de verkställande myndigheterna är inte en enkel uppgift. Det rör sig om uppgifter om personer som inte har rätt att vistas i Sverige och som därför endast i begränsad omfattning kan förväntas vara i kontakt med svenska myndigheter. Dessutom krävs inte enbart att myndigheten är i kontakt med personer i gruppen, utan dessutom att myndigheten får tillgång till uppgifter som kan hjälpa de verkställande myndigheternas i deras verksamhet. Därutöver krävs också att dessa uppgifter i någon utsträckning sparas. Utredningen har, tillsammans med de verkställande myndigheterna, identifierat ett antal myndigheter och samhällsfunktioner som skulle kunna vara av intresse för ett utökat informationsutbyte. Därefter har utredningen ställt frågor till dessa verksamheter för att undersöka om de kan bli aktuella eller relevanta för en utökad uppgiftsskyldighet.

Utöver de myndigheter som finns beskrivna nedan har utredningen särskilt övervägt om Statens servicecenter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet. Statens servicecenter har bland annat i uppdrag att för andra myndigheters räkning lämna upplysningar, ge vägledning, råd eller annan hjälp till enskilda och i övrigt handlägga

ärenden.²⁶ Statens servicecenters verksamhet i denna del sker dock för uppdragsmyndighetens räkning och eventuella handlingar som kommer in vidarebefordras till uppdragsmyndigheten.²⁷ I dagsläget har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, och Skatteverket avtal med Statens servicecenter. En skyldighet för Statens servicecenter att lämna uppgifter tillför därför inte något utöver en skyldighet för dessa myndigheter att lämna uppgifter. Utredningen har därför redan på ett tidigt stadium bedömt att det inte är lämpligt att Statens servicecenter ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

I följande avsnitt beskrivs de myndigheter som skulle kunna vara av intresse för en utökad uppgiftsskyldighet.

4.5.1 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen är förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadspolitiska frågor. Myndigheten ska enligt sin instruktion bland annat verka för att tillgängliggöra information om lediga arbeten och sammanföra arbetssökande med de arbetsgivare som söker arbetskraft. Myndigheten ska också ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete och med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd (1 och 2 §§ förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen).

Arbetsförmedlingens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i landet

När en utlänning skrivs in på Arbetsförmedlingen ska det vara klart gjort att utlänningen har arbetstillstånd i Sverige. Därför kontrolleras personens uppehålls- och arbetstillstånd i samband med att en utlänning skrivs in hos Arbetsförmedlingen.

Det förekommer att Arbetsförmedlingen i sin myndighetsutövning kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas

²⁶ 1 § lagen (2019:212) om viss gemensam service.

²⁷ 1 a § och 10 § förordningen (2021:208) med instruktion för Statens servicecenter.

i Sverige, till exempel i ärenden om nystartsjobb eller lönebidrag eller i samband med arbetsplatsinspektioner – både vid gemensamma sådana eller när Arbetsförmedlingen själva genomför oannonserade kontroller. Det är dock inte vanligt.

När det gäller uppgifter som kan vara av intresse för de verkställande myndigheterna har Arbetsförmedlingen främst tillgång till uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningar, till exempel kontaktuppgifter som folkbokföringsadress, e-postadress eller telefonnummer. Det förekommer också att Arbetsförmedlingen får tillgång till underlag som kan vara av betydelse för att avlägsnandebeslut ska kunna verkställas, såsom utländska id-handlingar. Sådana handlingar framkommer oftast i samband med myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner och omhändertas då oftast av Polismyndigheten. Arbetsförmedlingen kan dock ha kopior. Arbetsförmedlingen kan också ha kopior av uppehållstillståndskort som är utfärdade av andra EU-länder.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

För uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som lämnats efter den 1 december 2022 gäller sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende (28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, det finns alltså presumtion för att uppgifterna är offentliga. Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som lämnats innan den 1 december 2022 omfattas av sekretess med stöd av samma paragraf om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer till exempel i ärende om arbetsförmedling eller hjälp och stöd vid arbetslöshet (28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen i lydelse före den 1 december 2022). För sådana uppgifter finns alltså en presumtion för sekretess.

I vissa delar av Arbetsförmedlingens verksamhet gäller hälso- och sjukvårdssekretess, se avsnitt 4.5.4. Arbetsförmedlingen ska underrätta Polismyndigheten om en utlänningens fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och

bostadsadress här i landet när en utlänning för första gången anmäler sig hos Arbetsförmedlingen för registrering eller för att på något annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk. Underrättelse behöver dock inte lämnas gällande den som har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller den som är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd (7 kap. 1 § utlänningsförordningen). Enligt Arbetsförmedlingen är det ovanligt att underrättelseskyldigheten används.

4.5.2 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndighetens uppdrag

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet som ansvarar för bekämpning av ekonomisk brottslighet i den omfattning som framgår av förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten ska bland annat se till att personer som begår vissa ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring (2 § förordningen med instruktion för Ekobrottsmyndigheten). Ekonomisk brottslighet är ett samlingsbegrepp som innehåller olika typer av brott. De två vanligaste ekonomiska brotten är skattebrott och bokföringsbrott. De flesta brott som Ekobrottsmyndigheten utreder har anmälts av konkursförvaltare, Skatteverket eller allmänheten.

Ekobrottsmyndighetens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Frågan om en utlännings rätt att vistas i Sverige är typiskt sett inte en fråga som är av betydelse för att Ekobrottsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Ekobrottsmyndigheten utreder inte brott mot utlänningslagen och det finns därför sällan anledning att utreda frågan. Det kan dock vara en omständighet av relevans när myndigheten har för avsikt att begära en utlänning utvisad eller häktad på grund av flyktfara. Det förekommer att myndigheten får kännedom om att man är i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, till exempel då sådana uppgifter lämnas under ett förhör eller vid kontakter med Migrationsverket.

När det gäller uppgifter som skulle kunna vara av intresse för de verkställande myndigheterna har Ekobrottsmyndigheten främst tillgång till uppgifter som kan användas för att lokalisera utläningen, som kontaktuppgifter. Det kan också förekomma att personer som ska höras av myndigheten visar upp utländska id-handlingar när de identifierar sig.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

De flesta uppgifter hos Ekobrottsmyndigheten förekommer i en förundersökning och omfattas därför av förundersökningssekretess. Sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller också för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Det råder presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess.

Ekobrottsmyndigheten har i dagsläget inte någon uppgiftsskyldighet till de verkställande myndigheterna som avser personer som inte har rätt att vistas i Sverige eller syftar till att stärka arbetet med återvändande och att motverka olovlig vistelse.

4.5.3 Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag

Försäkringskassan är förvaltningsmyndighet för de delar av socialförsäkringen och andra förmåner och ersättningar som enligt lag ska administreras av Försäkringskassan. Myndighetens verksamhet består huvudsakligen i att besluta och betala ut sådana förmåner

och ersättningar som myndigheten ansvarar för. Myndigheten ska också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (1 och 2 §§ förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan).

Försäkringskassans tillgång till uppgifter om utlännings- som inte har rätt att vistas i Sverige

En grundläggande del i Försäkringskassans arbete är att bedöma om en individ omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. Som ett led i den bedömningen kan frågan om en utlännings rätt att vistas i Sverige – och om han eller hon har uppehållstillstånd – vara av betydelse.²⁸ För att kunna bedöma om en enskild utlänning har rätt till en förmån som han eller hon har sökt hos Försäkringskassan eller uppbär via Försäkringskassan kan kassan därför behöva utreda rätten att vistas i Sverige. Det görs dels i samband med att en förmån söks men kan också ske under tiden som en förmån betalas ut. Det kan till exempel ske efter impulser från bland annat Migrationsverket. I samband med sådana utredningar förekommer att Försäkringskassan identifierar att det saknas rätt att vistas i Sverige.

Försäkringskassan har ofta tillgång till uppgifter som kan användas för att lokalisera utlännings som inte har rätt att vistas i landet, som folkbokföringsadresser. Försäkringskassan kan också ha tillgång till underlag i form av hyreskontrakt eller uppgifter om arbetsplats eller barns förskola och skola. Det förekommer också att Försäkringskassan har tillgång till uppgifter som kan vara av betydelse för att avlägsnandebeslut ska kunna verkställas, såsom kopior av utländska identitetshandlingar eller uppgifter om familjerelationer.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Sekretess gäller hos bland annat Försäkringskassan för uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om bland annat allmän försäkring eller annan ekonomisk förmån för enskild (28 kap. 1 § offentlighets- och sekretess-

²⁸ Se till exempel 5 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

lagen). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit – huvudregeln är alltså att uppgifterna är offentliga. I vissa fall gäller sekretessen enligt 28 kap. 1 § också i förhållande till en vård- eller behandlingsökande. Det gäller för uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne (28 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Enligt 3 § förordningen (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter ska Försäkringskassan på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas ekonomiska förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser. Uppgiftsskyldigheten gäller i förhållande till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket om uppgifterna behövs i ärenden där.

Genom lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för kassan att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Om det kan misstänkas att brott har begåtts enligt bidragsbrottslagen (2007:612) ska Försäkringskassan anmäla detta till Polismyndigheten. Även lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Försäkringskassan att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

4.5.4 Hälsa- och sjukvården

Hälsa- och sjukvårdens uppdrag

Målet med hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Hälso- och sjukvården ska erbjuda vård utifrån den enskildes medicinska behov och i enlighet med de prioriteringsgrunder som gäller inom hälso- och sjukvår-

den. Vården ges i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Hälso- och sjukvård anordnas både i det allmännas och i privat regi.

Etiska frågeställningar genomsyrar hälso- och sjukvården, såväl i de enskilda vårdkontaktarna som i organisationen av hälso- och sjukvården. Yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården har egna etiska koder som i många fall grundas i internationella deklarerationer. Prioriteringar inom hälso- och sjukvården baseras på en etisk plattform som består av tre grundläggande principer.²⁹

- Människovärdesprincipen: alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper och funktioner i samhället.
- Behovs- och solidaritetsprincipen: resurserna bör fördelas efter behov.
- Kostnadseffektivitetsprincipen: vid val mellan olika verksamheter eller åtgärder bör en rimlig relation mellan kostnader och effekt, mätt i förbättrad hälsa och förhöjd livskvalitet, eftersträvas.

De grundläggande principerna i den etiska plattformen är rangordnade så att människovärdesprincipen går före behovs- och solidaritetsprincipen som i sin tur går före kostnadseffektivitetsprincipen. Att vuxna utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd endast har rätt till vård som inte kan anstå (se avsnitt 4.2.4) har till exempel inte ansetts oproblematiskt ur ett etiskt perspektiv.³⁰

Hälso- och sjukvårdens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Vuxna utlänningar som vistas i Sverige utan rätt att vistas här har rätt till vård som inte kan anstå, under förutsättning att vistelsen inte enbart är tillfällig (se avsnitt 4.2.4). Barn i samma situation har rätt till vård på samma villkor som barn som är bosatta i Sverige. Vuxna utlänningars rätt att vistas i Sverige är därmed av betydelse för vilken vård hälso- och sjukvården är skyldig att erbjuda och vilken patientavgift som ska betalas. Hälso- och sjukvården har

²⁹ Prop. 1996/97:60 s. 18 f.

³⁰ Se till exempel Socialstyrelsens rapport *Vård för papperslösa*, februari 2014, s. 27 och 28.

alltså enligt nu gällande lagstiftning goda förutsättningar för att kunna identifiera att man är i kontakt med en vuxen utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige. Barn som vistas i Sverige utan att ha rätt att vistas här har rätt till samma sjukvård som barn som är bosatta i Sverige. I ärenden som gäller barn har hälso- och sjukvården med andra ord inget behov av att göra en egen bedömning av rätten att vistas i Sverige för att kunna utföra sitt uppdrag.

Det är vanligt förekommande att hälso- och sjukvården kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i landet i samband med att de utnyttjar sin rätt till vård. När det gäller sådana uppgifter som är intressanta för de verkställande myndigheterna har hälso- och sjukvården främst tillgång till uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningen, som kontaktuppgifter.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Inom hälso- och sjukvården råder sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). I privat bedriven verksamhet gäller tystnadsplikt för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden (6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).

Hälso- och sjukvårdssekretessen är generellt stark. Den gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för att sekretessen ska gälla.

Uppgifter som omfattas av hälso- och sjukvårdssekretess kan inte lämnas ut med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen får dock uppgifter inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd lämnas till bland annat Polismyndigheten vid misstanke om ett begånget brott, om misstanken angår brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år. Att uppsåtligen eller av oaktsamhet uppehålla sig i Sverige utan föreskrivet tillstånd eller utan att ha ansökt om tillstånd är brottsligt (20 kap. 1 § utlänningslagen). Det är också brottsligt att uppehålla sig i Sverige fastän man enligt ett verkställt beslut om utvisning från allmän domstol inte haft rätt att återvända

hit (20 kap. 2 § utlänningslagen). Dessa brott har dock inte något minimistraff på ett år, vilket gör att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen inte blir tillämplig.

Hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att lämna ut uppgifter som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av till exempel Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen (6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen). Den sekretessbrytande uppgiftsskyldigheten omfattar däremot inte en uppgift om att en person tidigare vistats på en vårdinrättning. En så långtgående uppgiftsskyldighet skulle enligt förarbetena till den bestämmelsen kunna rubba förtroendet för vårdinrättningarna. Dessutom fanns, när dessa bestämmelser infördes, inte något större behov hos Polismyndigheten av den typen av uppgift.³¹

4.5.5 Kriminalvården

Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål (1 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården). Personutredningar görs på uppdrag av allmän domstol i brottmål som underlag för bedömningen av lämplig påföljd. Migrationsverket kan också besluta att den som är tagen i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt eller häkte om vissa förutsättningar är uppfyllda (10 kap. 20 § utlänningslagen). Kriminalvården bistår därutöver de verkställande myndigheterna med transporter i vissa situationer. Till exempel kan Kriminalvården genomföra den praktiska verkställigheten i de ärenden där Polismyndigheten är verkställande myndighet.

³¹ Prop. 1981/82:186 s. 17 och 18.

Kriminalvårdens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

En del av Kriminalvårdens uppdrag är att verkställa frihetsberövanden. Även den som inte har rätt att vistas i Sverige kan dömas till en frihetsberövande påföljd eller häktas. I många fall har Kriminalvården vetskap om att det är fråga om en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. I de fall en utlänning dömts till utvisning av allmän domstol är detta tydligt. Det kan också vara en omständighet som identifieras av Kriminalvården i samband med en personutredning. Den som inte har rätt att vistas i Sverige har begränsade möjligheter att, som ett alternativ till fängelse, avtjäna sitt straff genom frivårdspåföljder – det vill säga genom villkorlig dom, skyddstillsyn och samhällstjänst. Kriminalvården har därför tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Att en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige är intagen eller annars aktuell inom Kriminalvården är dock i de flesta fall redan känt för de verkställande myndigheterna.

Sekretess och uppgiftsskyldigheter inom Kriminalvården

Sekretess gäller inom kriminalvården för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller också inom Kriminalvården för uppgift om åtgärd som har till syfte att hindra rymning eller fritagning, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs (18 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen).

Kriminalvården bedriver också viss hälso- och sjukvård i en särskild verksamhetsgren. Inom denna verksamhetsgren gäller hälso- och sjukvårdssekretess enligt 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 4.5.4).

När en allmän domstol har meddelat en utlänning ett beslut om utvisning sänds en kopia av domen till Migrationsverket och Polismyndigheten. Kriminalvården (eller det häkte eller den anstalt där utlänningen vistas) får en kopia av domen om utlänningen ska få

behandling i kriminalvårdsanstalt (7 kap. 11 § utlänningsförordningen). Kriminalvården ska därefter underrätta Migrationsverket och Polismyndigheten om den tidpunkt då anstaltsbehandlingen inom Kriminalvården beräknas upphöra. I fråga om medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska underrättelsen ske senast fyra veckor före den dag då anstaltsbehandlingen upphör. I fråga om andra utlänningar ska underrättelsen ske senast sex månader före den dag då anstaltsbehandlingen upphör (7 kap. 13 § utlänningsförordningen).

4.5.6 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndighetens uppdrag

Kronofogdemyndigheten är en statlig myndighet som arbetar med skulder. Myndigheten ser till att den som har rätt att få betalt får det och ger stöd och råd till den som ska betala. Kronofogdemyndighetens huvudsakliga uppgifter är indrivning, verkställighet, betalningsföreläggande och handräckning, skuldsanering samt tillsyn i konkurs och över rekonstruktörer (1 § förordningen [2016:1333] med instruktion för Kronofogdemyndigheten). En av Kronofogdemyndighetens uppgifter är att verkställa beslut om att avlägsna personer från någons mark eller fastighet (så kallad särskild handräckning).

Kronofogdemyndighetens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

I Kronofogdemyndighetens uppdrag ingår inte att utreda om de personer som förekommer hos myndigheten har rätt att vistas i Sverige. Myndigheten har uppgett att man inte har möjlighet att kontrollera om de personer som restförs hos myndigheten har rätt att vistas i Sverige och att ärendehanteringens är uppbyggd utifrån personnummer eller samordningsnummer.

Det kan dock förekomma att skulder ska drivas in från personer som inte har rätt att vistas i Sverige. Det förekommer också att de personer som Kronofogdemyndigheten ska avlägsna från någons mark eller fastighet är utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Kronofogdemyndigheten kan utföra särskild handräckning även

om myndigheten inte har några identitetsuppgifter avseende den eller de som ska avlägsnas. Många gånger har myndigheten stöd av Polismyndigheten vid särskilda handräckningar.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Inom Kronofogdemyndigheten gäller sekretess i mål eller ärende om utsökning och indrivning samt i verksamhet enligt lagen om näringsförbud. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (34 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Det finns alltså en presumtion för sekretess. I pågående mål, eller i avslutade mål vid upprepade krav hos myndigheten, råder dock inte sekretess för själv förpliktelsen eller betalkravet.

Inom Kronofogdemyndighetens verksamhet med skuldsanering är presumtionen att uppgifterna är offentliga. Sekretess gäller dock inom skuldsaneringen för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (34 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen).

Inom Kronofogdemyndighetens verksamhet att utöva tillsyn i konkurs råder sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (34 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen).

Sekretess gäller också i Kronofogdemyndighetens delgivningsverksamhet för uppgift om den enskildes personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen).

Genom lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns en skyldighet för bland annat Kronofogdemyndigheten att underrätta bland annat Migrationsverket om det finns anledning för myndigheten att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Även lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöver-

trädelser och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Kronofogdemyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kronofogdemyndigheten har också ett antal uppgiftsskyldigheter i förhållande till Polismyndigheten i samband med brottsmisstankar.

4.5.7 Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndighetens uppdrag

Pensionsmyndigheten är förvaltningsmyndighet för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner eller ersättningar som enligt lag eller förordning ska administreras av myndigheten. Inom ramen för sitt uppdrag ska myndigheten också säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs (1 och 2 §§ förordningen [2009:1173] med instruktion för Pensionsmyndigheten). Pensionsmyndigheten betalar bland annat ut pension.

Pensionsmyndighetens tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

En grundläggande del i Pensionsmyndighetens arbete är att bedöma om en individ omfattas av det svenska socialförsäkringsystemet. Frågan om en utlännings rätt att vistas i Sverige kan vara av betydelse för rätten till bosättningsbaserade förmåner. Pensionsmyndigheten har därför rutiner för att utreda rätten att vistas i Sverige, bland annat genom kontroller hos Migrationsverket. Även om det inte är vanligt så förekommer det att Pensionsmyndigheten kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det kan ske i samband med att en utlänning ansöker om en bosättningsbaserad förmån eller i samband med att Migrationsverket återkallar ett uppehållstillstånd för en person som uppstår bosättningsbaserade förmåner.

När det gäller uppgifter som kan vara av intresse för de verkställande myndigheterna har Pensionsmyndigheten ofta tillgång till

uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, som telefonnummer, postadress, e-postadress eller bankuppgifter. I vissa fall har myndigheten också tillgång underlag som kan bidra till verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, som kopior av id-handlingar som inte är utfärdade i Sverige.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Sekretess gäller hos bland annat Pensionsmyndigheten för uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt lagstiftningen om bland annat allmän pension eller annan ekonomisk förmån för enskild (28 kap. 1 § första stycket 2 och 8 offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit – huvudregeln är alltså att uppgifterna är offentliga. I vissa fall gäller sekretessen enligt 28 kap. 1 § också i förhållande till en vård- eller behandlingssökande. Det gäller för uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne (28 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Inom Pensionsmyndigheten råder också absolut sekretess för vad en pensionssparare har bestämt om efterlevandeskydd enligt 91 kap. socialförsäkringsbalken. Det gäller dock inte sedan pensionsspararen har avlidit (28 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Enligt 3 § i förordningen om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter ska Pensionsmyndigheten på begäran lämna uppgifter om enskildas adress, deras arbetsgivares namn och adress samt enskildas personliga förhållanden och den tidsperiod en utgiven ersättning avser. Uppgiftsskyldigheten gäller i förhållande till Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket om uppgifterna behövs i ärenden där.

Genom lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen finns också en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att underrätta bland andra Migrations-

verket om det finns anledning för Pensionsmyndigheten att tro att Migrationsverket har beslutat om eller betalat ut ett ekonomiskt stöd felaktigt. Om det kan misstänkas att brott har begåtts enligt bidragsbrottslagen ska Pensionsmyndigheten anmäla detta till Polismyndigheten. Även lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet innebär en skyldighet för bland annat Pensionsmyndigheten att under vissa förutsättningar lämna uppgifter till bland annat Migrationsverket om uppgifterna behövs till exempel för att förebygga eller utreda felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

4.5.8 Skatteverket

Skatteverkets uppdrag

Skatteverket är en av Sveriges största myndigheter. Myndighetens verksamhet berör i princip alla som är bosatta i Sverige, alla svenska medborgare och företag med verksamhet i Sverige. Även personer som inte är bosatta i landet men som har tillgångar eller inkomster härifrån berörs av Skatteverkets verksamhet. Verksamheten vid myndigheten är omfattande och regleras i ett mycket stort antal författningar samt av unionsrätten.

I Skatteverkets huvudsakliga uppdrag ingår att fastställa och ta ut skatter och andra avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, ansvara för frågor om fastighetstaxering, folkbokföring, personnamn, registrering av bouppteckningar och äktenskapsregistret samt att vara borgenär åt staten. Uppdraget omfattar även att bekämpa brott och att utfärda identitetskort för folkbokförda.

Skatteverkets uppdrag styrs bland annat av förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och genom regeringens årliga regleringsbrev och andra regeringsbeslut.

Skatteverket består av flera självständiga verksamhetsgrenar. Verksamhetsgrenarna prövar helt skilda frågor och tillämpar olika sekretessregler. Att verksamhetsgrenarna är självständiga innebär att bestämmelser om sekretess, uppgiftslämnande och överföring av sekretess gäller på samma sätt mellan de olika verksamhetsgrenarna som mellan två olika myndigheter (8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). I redogörelsen nedan behandlas tre av

Skatteverkets verksamhetsgrenar, nämligen beskattningsverksamheten, folkbokföringsverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten.

Verksamheternas tillgång till uppgifter om utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige

Inom beskattningsverksamheten krävs i många fall utredning om vilken anknytning till Sverige en person har. Rätten att beskatta en person förutsätter normalt att den skattskyldige har skatterättslig hemvist i Sverige.³² I vissa fall – till exempel vid beslut om preliminär A-skatt för internationell arbetskraft – utgör rätten att vistas i Sverige en omständighet myndigheten har att pröva inom ramen för sin egen verksamhet. En rätt att vistas och arbeta i Sverige är också av direkt betydelse för att bli godkänd för F-skatt. Beskattningsverksamheten utför även särskilda kontroller i syfte att motverka arbetslivskriminalitet. Det förekommer att myndigheten i samband med arbetsplatsinspektioner träffar på arbetstagare som inte verkar ha rätt att vistas i landet. Sådan information kan också framkomma i efterföljande skatterevisjoner.

När det gäller folkbokföringsverksamheten är en persons anknytning till Sverige av central betydelse vid flera prövningar. Folkbokföring efter inflyttning förutsätter att personen kan anses bosatt i landet, vilket i fråga om utlänningar normalt förutsätter en rätt att vistas i Sverige (3–4 §§ folkbokföringslagen [1991:481]). Även vid bedömningen av om en utlänning ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad ska Skatteverket särskilt beakta om han eller hon saknar tillstånd att vistas i landet (20 § tredje stycket folkbokföringslagen). Omständigheter som rör en utlännings anknytning till landet är även av betydelse i ärenden om tilldelning av samordningsnummer och hindersprövning. Folkbokföringsverksamheten får också information om att utlänningar vistas i Sverige i samband med registrering av så kallade livshändelser, det vill säga vigslar, födelser och dödsfall. I fråga om barns födelse gör Skatteverket alltid en utredning om barnet ska folkbokföras genom att

³² Se till exempel 3 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229) som stadgar att en fysisk person är obegränsat skattskyldig i Sverige om han eller hon är bosatt, vistas stadigvarande eller har väsentlig anknytning till landet.

kontrollera om någon av barnets föräldrar är folkbokförd. Om så inte är fallet ska Skatteverket enbart registrera uppgift om födelsen i folkbokföringen (1 § andra stycket och 2 § folkbokföringslagen). Utredningen innefattar alltså en prövning av både barnets och fastställda föräldrarnas anknytning till Sverige och, i de fall någon är utlänning, kan det förekomma uppgifter rörande rätten att vistas i landet. Anmälan om barns födelse sker i de flesta fall av sjukvården (24 § folkbokföringslagen).

Den brottsbekämpande verksamheten bedrivs samlat i Skatteverkets skattebrottsenhet. Enhetens arbetsuppgifter är brottsutredning, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande arbete avseende vissa särskilt angivna brott.³³ Brott mot utlänningslagen är inte ett av dessa brott och olovlig vistelse är därför inte något som enheten direkt har att utreda. Information om att en utlänning vistas olovligt kan dock ändå förekomma, till exempel i ärenden inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, såsom människohandel och grov människoexploatering.

För samtliga tre verksamhetsgrenar gäller att, i den utsträckning de har uppgifter om utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige, avser uppgifterna utlänningsens identitet, vistelse- och arbetsplats samt kontaktuppgifter. I vissa fall finns även underlag rörande utlänningsars identitet. Detta gäller särskilt för folkbokföringsverksamheten där det i flera fall finns krav på styrkt identitet och även på personlig inställelse på ett servicekontor för identitetskontroll. Om ett utländskt pass eller andra utländska identitetshandlingar visats upp i original tar Skatteverket normalt en kopia av handlingen. Kopior av sådana handlingar kan också lämnas till myndigheten på annat sätt. Folkbokföringsverksamheten har även annat underlag med avseende på utlänningsens person och familjerättsliga förhållanden såsom civilståndsintyg, utdrag ur civilregister, födelsebevis och äktenskapscertifikat.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Inom beskattningsverksamheten gäller bestämmelser om sekretess som finns i 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Av 27 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen följer

³³ Se 1 § lag (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (skatteseekretess). Sekretessen gäller vidare enligt andra stycket 1 i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (databasseekretess). Sekretessen är absolut, det vill säga något skaderekvisit finns inte. Sekretess gäller även för vissa ärendetyper med anknytning till beskattningsverksamheten (27 kap. 2 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen). De flesta typer av beslut som fattas inom beskattningsverksamheten är offentliga enligt 27 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen.

I 17 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Den mest centrala bestämmelsen för Skatteverkets del finns i 17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen som anger att sekretess gäller för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan skyddas av sekretess enligt bestämmelsen är bland annat kontrolluppgifter och liknande uppgifter som samlas in för en revision. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, det vill säga med en presumtion för offentlighet.

Uppgifter inom Skatteverkets folkbokföringsverksamhet omfattas av sekretess enligt 22 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen avser att skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden och gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att utgångspunkten är att uppgifterna är offentliga. En förutsättning för att en uppgift ska vara sekretessbelagd är att det av särskild anledning kan antas att den uppgiften rör eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Uppgift i folkbokföringsverksamheten i form av fotografisk bild har ett förstärkt sekretesskydd. Sekretessen gäller i detta fall med ett omvänt skaderekvisit vilket innebär att utgångspunkten är att uppgiften är sekretessbelagd (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Ett starkare sekretesskydd gäller också för uppgifter om personer som

förekommer i ärende om skyddad folkbokföring enligt folkbokföringslagen och i ärende enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter. Uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i sådana ärenden får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Bestämmelser om sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden i den brottsbekämpande verksamheten regleras i 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga det råder presumtion för sekretess. En uppgift får bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Samma sekretess gäller även för uppgift i register som förs av Skatteverket enligt Skatteverkets brottsdatalag eller som annars behandlas där med stöd av samma lag. I 35 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen finns undantag från sekretessen för bland annat beslut av åklagare om huruvida åtal ska väckas.

Det finns också sekretessregler i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen till skydd för intresset av att förebygga eller beivra brott. Enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till bland annat förundersökning i brottmål och i Skatteverkets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. Av 18 kap. 2 § samma lag framgår att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till Skatteverkets underrättelseverksamhet. Sekretessen i nämnda bestämmelser gäller med olika styrka men skaderekvisitet är i båda fallen kopplat till om syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Skatteverket är skyldigt att i vissa situationer underrätta Polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress här i landet. Skyldigheten gäller när utlänningen för första gången antingen ska folkbokföras med eller utan föregående egen anmälan eller ansöker om godkännande för F-skatt och inte kan visa att han eller hon har uppehållstillstånd. Underrättelse behöver dock inte göras om utlänningen har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd. Om Skatteverket ska lämna underrättelse bör myndigheten uppmana utlänningen att ta kontakt med Migrations-

verket i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd (7 kap. 1 § utlänningsförordningen).

4.5.9 Skolan

Skolans uppdrag

Grunden för skolans uppdrag är barn och ungas rätt till utbildning. Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov.

Det finns tre ansvarsnivåer inom skolan – huvudman, rektor och lärare. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter, däribland skollagen (2 kap. 8 § skollagen [2010:800]). Rektorn leder det pedagogiska arbetet och ansvarar bland annat för att fördela resurser inom enheten efter barns och elevers olika förutsättningar och behov (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen). Lärare ansvarar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 15 § skollagen).

Utbildning anordnas både av det allmänna och av enskilda (2 kap. 5 § skollagen). I det allmänna kan kommun, region eller staten vara huvudman (2 kap. 2, 3 och 4 §§ skollagen).

Skolans tillgång till uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Barn som inte har rätt att vistas i Sverige har rätt till skolgång (se avsnitt 4.2.4). Däremot har de inte rätt att gå i förskola eller på fritids. Skolväsendet kan med andra ord ha behov av att utreda rätten att vistas i Sverige för att ta ställning till vilka rättigheter en elev har inom ramen för sitt befintliga uppdrag.

Skolan kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, både i egenskap av elever och vårdnadshavare, när

rätten till skolgång utnyttjas. När det gäller sådana uppgifter som kan vara av intresse för de verkställande myndigheterna har skolan främst tillgång till uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningar, såsom kontaktuppgifter. Sådan information kan finnas hos huvudmannen i samband med att man avgör om en elev är en sådan elev som ska anses vara bosatt i Sverige i den mening som avses i skollagen. De kan också finnas i själva skolverksamheten, till exempel hos lärare.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Utgångspunkten är att mycket av informationen i skolan är offentlig. I bland annat förskoleklass, grundskola och gymnasieskolan gäller dock sekretess under vissa förutsättningar för vissa uppgifter i viss elevhälsa, i särskild elevstödande verksamhet eller i ärenden om tillrättaförande av en elev eller skiljande av en elev från vidare studier. Sekretess gäller också för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 2 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen gäller i första hand för uppgifter om elevers och vårdnadshavares adresser. Det förhållandet att en skola känner till att en elev håller sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut kan utgöra en sådan särskild anledning som innebär att det kan antas att eleven eller någon närstående till denne lider men om uppgifter om var han eller hon uppehåller sig röjs. För att sekretessen ska bli tillämplig krävs dock att personalen på något sätt har fått kännedom om att en sådan särskild anledning föreligger, till exempel genom upplysningar från eleven och dennes anhöriga.³⁴ I enskilt bedriven skolverksamhet råder mer begränsad tystnadsplikt (29 kap. 14 § skollagen).

³⁴ Prop. 2012/13:58 s. 25.

4.5.10 Socialtjänsten

Socialtjänstens uppdrag

Varje kommun har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Kommunens yttersta ansvar ska dock inte omfatta insatser som åligger annan huvudman.³⁵ Alla som vistas i Sverige omfattas av bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen.³⁶ I kommunen finns en socialnämnd, som är politiskt tillsatt, och som ansvarar för kommunens socialtjänst.

Socialtjänsten ska främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhället (1 kap. 1 § socialtjänstlagen). Målen ger uttryck för principen om alla människors lika värde och lika rätt till social trygghet, vård och omsorg.³⁷ En vägledande princip är att verksamheten ska präglas av en helhetssyn i stället för symtomtänkande. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen). Den som omfattas av LMA:s personkrets har däremot inte rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Socialnämnden får dock ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det (4 kap. 2 § socialtjänstlagen).³⁸ En ansökan om ekonomiskt bistånd från en person som saknar hemvist i landet måste prövas av vistelsekommunen utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.³⁹

Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Om barnets eller den unges bästa motiverar det ska nämnden sörja för vård och fostran utanför det egna hemmet.⁴⁰

³⁵ Prop. 2000/01:80 s. 93.

³⁶ Jfr till exempel prop. 1993/94:94 s. 36.

³⁷ Prop. 1979/80:1 del A. s. 139.

³⁸ HFD 2017 ref. 33.

³⁹ JO 1994/95 s. 272. Jfr också HFD 2018 ref. 39 och HFD 2014 ref. 37.

⁴⁰ 5 kap. 1 § socialtjänstlagen.

En annan del av socialtjänstens uppdrag är arbetet med att stödja och skydda offer för människohandel eller exploatering. Socialnämnden får till exempel ansöka om uppehållstillstånd för en utlänning om det finns anledning att anta att han eller hon utsatts för människohandel eller människoexploatering (5 kap. 15 § utlänningslagen).

Socialtjänstens tillgång till uppgifter om utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige

Kommunen har det yttersta ansvaret för de som vistas i kommunen. Det gäller också för den som vistas i landet utan att ha rätt att göra det. I ansvaret ligger till exempel att socialtjänsten behöver ta emot och pröva ansökningar om ekonomiskt bistånd även för den som inte har rätt att vistas i landet. Frågan om vilken rätt till bistånd personen har kan dock vara beroende av rätten att vistas i landet. I många fall beviljas endast bistånd för akuta nödsituationer till utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige.

I det yttersta ansvaret ligger också ett ansvar för barn och unga som vistas i kommunen. Det yttersta ansvaret kan till exempel innebära, i fall där det förekommer brister i omsorgen om barnet, att socialtjänsten behöver ingripa med åtgärder till skydd för barnet. I särskilt allvarliga fall där det saknas förutsättningar för frivilliga insatser kan det bli fråga om att besluta om vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Socialtjänsten kommer med andra ord i kontakt med utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige i viss omfattning, främst i ärenden om ekonomiskt bistånd men även i ärenden som syftar till att skydda barn och unga som vistas i kommunen. Enligt uppgifter från SKR till utredningen är det dock ovanligt att socialtjänsten kommer i kontakt med utläningar som inte har rätt att vistas här.

När det gäller uppgifter som kan vara relevanta för de verkställande myndigheterna har socialtjänsten framför allt tillgång till kontaktuppgifter.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Med socialtjänst förstås till exempel verksamhet enligt socialtjänstlagen eller den särskilda lagstiftningen om vård av unga (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Socialnämnden ska lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs till exempel för att verkställa ett avlägsnandebeslut (17 kap. 1 § utlänningslagen). Justitieombudsmannen, JO, har uttalat att den sekretessbrytande bestämmelsen är tydligt utformad och inte lämnar utrymme för socialtjänsten att göra egna bedömningar av barnets bästa i det enskilda fallet.⁴¹ Om de verkställande myndigheterna begär att få ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden som de behöver till exempel för att verkställa ett avlägsnandebeslut är alltså socialnämnden skyldig att lämna dem.

När en rätt till skolgång infördes även för barn som vistas i Sverige utan tillstånd övervägdes om socialnämndens uppgiftsskyldighet skulle ändras på grund av att den annars kunde leda till att uppgifter som lämnats från skola och förskola i samband med orosanmälningar lämnades vidare till de verkställande myndigheterna. Den oro och tveksamhet som personal i förskola och skola kan känna inför att anmäla missförhållanden till socialnämnden mot bakgrund av nämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen kunde dock enligt förarbetena inte anses utgöra ett tillräckligt skäl för att inskränka uppgiftsskyldigheten. Det fanns inte något säkert underlag för att det skulle finnas ett samband mellan bestämmelserna om anmälningsplikt i socialtjänstlagen samt socialnämndens uppgiftsskyldighet enligt utlänningslagen å ena sidan och att barn som vistas i landet utan tillstånd avhåller sig från att delta i utbildning å andra sidan. I denna bedömning lades vikt vid att uppgiftsskyldigheten endast innebar en skyldighet för socialnämnden att under vissa förutsättningar och på en direkt förfrågan lämna ut

⁴¹ JO 2017/18 s. 190.

uppgifter om en specifik person. Socialnämndens uppgiftsskyldighet bedömdes därför inte komma att inverka vare sig på barns möjlighet till utbildning eller skolans benägenhet att göra en anmälan till socialnämnden om ett barn riskerar att fara illa.⁴² Dock upphävdes en tidigare skyldighet för socialnämnden att på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress. Socialnämnden skulle lämna sådana uppgifter när nämnden för första gången vidtog en åtgärd i ett ärende om socialtjänst som angår utlänningen. Som skäl för att upphäva denna skyldighet anfördes att en sådan underrättelseskyldighet kunde påverka skolpersonalens benägenhet att göra orosanmälningar till socialtjänsten. Dessutom ansågs bestämmelsen om underrättelseskyldighet vara otydlig. Upphävandet innebar visserligen att den inre utlänningskontrollen i formell mening försvagades. Det ställdes dock mot värdet av att de aktuella barnen i praktiken skulle våga utnyttja rätten till utbildning.⁴³

4.5.11 Transportstyrelsen

Transportstyrelsens uppdrag

Transportstyrelsen har som huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn inom transportområdet, det vill säga inom vägtrafik, sjöfart, luftfart och järnväg (förordningen [2008:1300] med instruktion för Transportstyrelsen). Myndigheten har som mål att skapa ett tillgängligt transportsystem med hänsyn till säkerhet, miljö och hälsa. Transportstyrelsen driver även in vissa skatter och ansvarar för register med uppgifter om transportmedel.

⁴² Prop. 2012/13:58 s. 30 f.

⁴³ Prop. 2012/13 :58 s. 28 f.

Transportstyrelsens tillgång till uppgifter om utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige

En utlännings eventuella rätt att vistas i landet är generellt inte något som myndigheten utreder eller får kännedom om. Inom yrkestrafikområdet får myndigheten ibland in klagomål om att personer som har beviljats taxiförarlegitimation genom yrkeskvalifikationsdirektivet⁴⁴ inte har rätt att vistas i Sverige. Transportstyrelsen har dock inte någon uppfattning om i vilken utsträckning en taxiförarlegitimation används som ett sätt att få stanna i Sverige. Det vanliga bör vara att det finns en anställning som väntar när legitimation beviljats. När det gäller taxitrafiktillstånd förekommer det i ett fåtal fall, när en persons vandel och skulder utreds, att en sökande exempelvis visar sig inte vara folkbokförd. Det kan även vara så att en person i ett yttrande uppger att tillståndet är en förutsättning för att få vistas i landet.

I registerverksamheten på vägområdet utreds inte en utlännings rätt att visas i Sverige. Det görs inte heller inom sjöfarts- eller luftfartsområdena eller körkortsområdet. I exempelvis ärenden om körkortsutbyte utreds det om utlänningen har befunnit sig eller kommer att befinna sig i landet en viss tid men det utreds inte om utlänningen har rätt att göra det. I registerverksamheten kan dock myndigheten få tillgång till kopior på hemlandspass eller nationellt identitetskort. Sådana handlingar kan också förekomma i ärenden om taxiförarlegitimation och färdskrivarkort.

I ärenden inom sjöfarts- och luftfartsområdena förekommer det identitetshandlingar som inte är utfärdade av svenska myndigheter. Exempelvis i ärenden då en utländsk pilot vill konvertera sitt flygcertifikat till ett svenskt certifikat, om en utländsk sjöman väljer att ansöka om erkännande (endorsement) av sin behörighet och vid ansökan från utländska sjömän om en så kallad lotsdispens (tillstånd att framföra ett fartyg en viss rutt utan lots). Dessa ärenden rör dock inte personer utan skäl att vistas i Sverige utan omfattar personer som har anställning i svenskt bolag alternativt arbetar på fartyg eller luftfartyg som trafikerar Sverige.

När Transportstyrelsen begär att utlänningen ska tilldelas ett samordningsnummer lämnas tillgängliga identitetshandlingar över

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

till Skatteverket. Det är Skatteverket som ansvarar för identitetskontrollen vid tilldelning av samordningsnumret.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

I verksamhet som avser vägtrafikregistret gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller också enligt samma bestämmelse för uppgifter i sjömansregistret (se även 6 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

Enligt 29 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess i ärende om prövning av någons lämplighet att ha taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211), körkort eller traktorkort för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Sekretess gäller också enligt 29 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen i ärende om prövning av någons lämplighet att ha elevtillstånd, certifikat eller behörighetsbevis som avses i luftfartslagen (2010:500) för uppgift om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

- för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
- för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen tillsammans med punkten 17 i bilagan framgår att 30 kap. 23 § ska tillämpas av Transportstyrelsen vad gäller tillståndsgivning och tillsyn och att sekretessen inte gäller beslut i ärenden.

4.5.12 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens uppdrag

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten med undantag för den åklagarverksamhet som bedrivs av Ekobrottsmyndigheten. Myndigheten huvudsakliga uppgifter består i att utreda brott och se till att personer som begår brott blir lagförda, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot grova och organiserad brottslighet (1–2 §§ förordningen [2015:743] med instruktion för Åklagarmyndigheten).

Åklagarmyndighetens tillgång till uppgifter om utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige

En utlännings rätt att vistas i Sverige är en omständighet som kan vara av betydelse för Åklagarmyndigheten. Den vanligaste situationen där frågan utreds är när en person misstänks för ett brott som kan föranleda ett yrkande om utvisning. Det förekommer också att myndigheten kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i andra situationer, till exempel i ärenden om brott mot utlänningslagen där det kan finnas uppgifter om utlänningar som varit anställda hos en arbetsgivare.

Uppgifter som Åklagarmyndigheten har tillgång till är framför allt sådana som kan användas för att lokalisera och kontakta en utlänning. Under utredningar kontrolleras också identiteten på de personer som förekommer i dem. Oftast markeras enbart att personen är identifierad, identitetshandlingar kopieras normalt inte. De kan dock beslagtas som bevis om det finns misstanke om att identitetshandlingen är falsk.

Åklagarmyndigheten har framhållit att i princip all information om som myndigheten har om en utlänning kommer från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det är Polismyndigheten som utför brottsutredningen och redovisar de uppgifter som framkommit till åklagaren. Ibland inhämtas även uppgifter från Migrationsverket, till exempel om det behövs för ett yrkande om utvisning eller annars är relevant för utredningen om hans eller hennes person. Relevant information som Åklagarmyndigheten har tillgång har alltså normalt lämnats dit av någon av de verkställande myndigheterna.

Sekretess och relevanta uppgiftsskyldigheter

De flesta uppgifter som förekommer inom Åklagarmyndighetens verksamhet omfattas, i likhet med vad som gäller inom Ekobrottsmyndigheten, av förundersökningssekretess, se avsnitt 4.5.2. Såvitt utredningen kan bedöma saknas sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör uppgiftslämnande på Åklagarmyndighetens initiativ till de verkställande myndigheterna i syfte att stärka arbetet med återvändande och att motverka olovlig vistelse.

4.6 Utformningen av det nya regelverket

De nya bestämmelserna om ett utökat informationsutbyte ska kunna användas för rutinmässigt utlämnande av information till de verkställande myndigheterna. I följande avsnitt beskrivs närmare utredningens förslag om när ett sådant utlämnande ska ske och vilka uppgifter som då ska lämnas ut och vart de ska lämnas. Vidare redogörs för vilka myndigheter som utredningen anser ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och varför vissa inte bör omfattas. Slutligen behandlas vissa andra frågor som möjligheten att lämna ut ytterligare uppgifter på begäran, vissa undantag från uppgiftsskyldigheten och utredningens bedömning när det gäller konsekvenser för den som inte följer uppgiftsskyldigheten.

4.6.1 När ska en skyldighet att lämna uppgifter inträda?

Utredningens förslag: En uppgiftsskyldighet ska inträda när uppgifter som en myndighet förfogar över gör att det finns anledning för myndigheten att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår ska avse uppgifter om en viss krets av personer, nämligen utlämningar som saknar rätt att vistas i Sverige. Avsikten är inte att de utlämnande myndigheterna ska göra några egna efterforskningar i fråga om en utlämnings vistelserätt enbart i syfte att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Att en myndighet omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheter innebär inte att den utlämnande myndigheten har ålagts ett nytt uppdrag att söka efter personer som inte har rätt att vistas i landet eller utreda frågor om vistelserätt om detta inte behövs i den egna verksamheten. Uppgiftsskyldigheten är med andra ord avgränsad till sådana uppgifter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Det betyder också att uppgiftsskyldigheten inte ska kräva mer än rutinbetonade åtgärder av den utlämnande myndigheten, det vill säga en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader.

Utgångspunkten är alltså att myndighetens bedömning i fråga om en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige ska grundas på information som myndigheten fått till sig inom ramen för den egna verksamheten. Det innebär att det som regel ska vara sådan information som myndigheten behöver för att kunna utföra sitt eget uppdrag. Uppdraget kan utföras genom ärendehandläggning, som sker med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen eller annan tillämplig specialförfattning inom ett visst sakområde och som mynnar ut i ett förvaltningsbeslut. Det kan även ske genom så kallat faktiskt handlande, vilket inte leder till ett beslut utan endast innebär att viss verksamhet bedrivs eller att praktiska åtgärder vidtas. Det finns inte något krav på att den utlämnande myndigheten själv har ett faktiskt behov av informationen, utan en uppgiftsskyldighet inträder även om myndigheten får kännedom om att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige genom sidoinformation. Det kan till exempel handla om att en utlänning på eget initiativ lämnar

sådan i ett förhör i en brottsutredning där hans eller hennes vistelserätt inte är av betydelse för utredningen av brottet. Det kan också handla om iakttagelser som en tjänsteman gör i samband med en inspektion eller förrättning som inte är av direkt relevans för ändamålet med inspektionen eller förrättningen.

Det som är avgörande för att uppgiftsskyldigheten ska inträda är därmed att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgifter om en utlänning som med viss styrka tyder på att han eller hon saknar rätt att vistas i Sverige.

Det ska kunna antas att en utlänning saknar rätt att vistas i landet

För att en uppgiftsskyldighet ska bli effektiv och ändamålsenlig bör det, enligt utredningen, ställas krav på att myndighetens uppfattning om att vistelserätt saknas för en viss utlänning uppnår en viss nivå av visshet. I annat fall finns risk för att uppgiftsskyldigheten blir skönsmässig eller grundar sig på en uppfattning om vistelserätten som senare visar sig vara oriktig.

Frågan om en utlännings rätt att vistas i Sverige ingår för vissa myndigheter som en del av prövningen i den egna verksamheten. Så är fallet för till exempel Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten. Sådana myndigheter har därför i många fall en god uppfattning i frågor om en utlännings rätt att vistas i Sverige och därmed också goda förutsättningar för att avgöra när en uppgiftsskyldighet inträder. För andra myndigheter uppkommer frågor om vistelserätt mer sällan eller inte alls som en del av den egna prövningen. Dessa myndigheter kan därför inte förväntas ha samma erfarenhet av att tillämpa det migrationsrättsliga regelverket och inte heller ha tillgång till bedömningsunderlag i samma utsträckning som de myndigheter som prövar frågan mer frekvent.

Enligt utredningens bedömning är det dock möjligt att bilda sig en uppfattning i frågan om en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige även utan heltäckande kunskaper om det migrationsrättsliga regelverket och utan att ha kännedom om samtliga relevanta omständigheter. Det handlar inte om att de utlämnande myndigheterna ska göra en prövning av vistelserätten, utan om att uppmärksamma de verkställande myndigheterna på situationer där sådan utredning eller andra åtgärder kan behöva vidtas.

Frågan är då vilka krav på visshet (beviskrav) som bör ställas för att de utlämnande myndigheterna ska vara skyldiga att lämna uppgifter. Ett högt beviskrav förutsätter tillgång till ett förhållandevis fullständigt underlag. Det finns sällan i de fall som de utlämnande myndigheterna inte har behov av att göra en djupare utredning av frågan om vistelserätt inom ramen för sin verksamhet. Som konstaterats ovan innebär uppgiftsskyldigheten inte heller att myndigheterna ska göra egna efterforskningar enbart för att uppfylla uppgiftsskyldigheten utan de måste grunda sin uppfattning på det underlag som finns tillgängligt. Det kan inte heller ställas krav på att de utlämnande myndigheterna ska ha fullständig kunskap om vad som krävs för att ha rätt att vistas i Sverige i varje enskilt fall. Enligt utredningen framstår därför ett krav på att det ska finnas *anledning att anta* att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige som lämpligt för att en uppgiftsskyldighet ska komma i fråga. Det innebär att antagandet måste vara grundat på konkreta omständigheter, dock utan krav på att samtliga omständigheter kring vistelserätten måste vara klargjorda. Det kan till exempel vara fråga om situationer där det framgår att en person har ett avlägsnandebeslut som gäller. Även omständigheten att en utlänning som inte är EU-medborgare saknar uppehållstillstånd skulle kunna vara en omständighet som tyder på att han eller hon saknar rätt att vistas i Sverige, särskilt i de fall som han eller hon vistats under en längre period i Sverige utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. Det är dock varken lämpligt eller möjligt att ge en fullständig exemplifiering av situationer där en uppgiftsskyldighet kan uppstå eftersom det kommer vara beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Den utlämnande myndigheten måste därför göra en sammantagen bedömning av samtliga kända förhållanden i varje enskilt fall. Ett antagande om att vistelserätt saknas kan dock inte grunda sig enbart på den omständigheten att en person är utländsk medborgare.

4.6.2 Vilka uppgifter ska lämnas?

Utredningens förslag: Den utlämnande myndigheten ska lämna följande uppgifter om en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige, förutsatt att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften:

- namn, födelsetid och medborgarskap,
- personnummer, samordningsnummer, Migrationsverkets dossiernummer eller motsvarande nummer,
- bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,
- telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift,
- uppgift om det finns utländska handlingar och
- de omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige.

Uppgifter ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs.

I detta avsnitt finns utredningens överväganden om vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Som redovisats i avsnitt 4.4.2 är utredningens utgångspunkt att uppgiftsskyldigheten ska vara avgränsad till vissa specifika uppgifter och omständigheter som rör utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige. Uppgifterna ska vara sådana som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse.

Uppgifter som typiskt sett behövs

För att få ett underlag för bedömningen av vilka uppgifter som typiskt sett behövs för att de verkställande myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag har utredningen ställt frågor till de verkställande myndigheterna. De verkställande myndigheternas

svar finns i avsnitt 4.3.2. Av svaren framgår att det finns två faktorer av avgörande vikt för ett framgångsrikt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse som kan förbättras genom en väl fungerande uppgiftsskyldighet; att utlänningens identitet kan klarläggas och att han eller hon finns tillgänglig för de verkställande myndigheterna. När det gäller arbetet med att motverka olovlig vistelse behöver de verkställande myndigheterna också bli uppmärksammade på det faktum att en viss utlänning som inte tidigare gett sig till känna finns i landet.

Uppgifter om identitet och om var en utlänning vistas eller kan kontaktas är alltså uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver för att bedriva ett effektivt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse. Uppgifterna är också sådana som de utlämnande myndigheterna i stor utsträckning kan ha tillgång till och som därmed kan lämnas ut om de rör utlänningar som saknar rätt att vistas i landet. Nedan följer en närmare beskrivning av vilka konkreta uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Uppgift om utlänningens identitet

Att en utlänning kan identifieras är av grundläggande betydelse för att hans eller hennes rätt att vistas i Sverige ska kunna utredas och avgörande för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Det är också uppgifter som är avgörande för att de verkställande myndigheterna ska kunna koppla en underrättelse till eventuella befintliga ärenden hos myndigheterna.

En utlännings identitet består av uppgift om hans eller hennes namn, födelsetid och medborgarskap. Dessa uppgifter ska därför omfattas av uppgiftsskyldigheten. Om den utlämnande myndigheten känner till att utlänningen har en identitetsbeteckning i form av ett svenskt personnummer eller samordningsnummer ska även den uppgiften lämnas till de verkställande myndigheterna. Det samma gäller uppgift om dossiernummer hos Migrationsverket eller motsvarande nummer vilket kan hjälpa de verkställande myndigheterna att snabbt hitta relevant information om utlänningen i fråga. Ett dossiernummer är ett internt nummer som Migrations-

verket tilldelar en utlänning som är aktuell hos myndigheten, till exempel i samband med ansökan om uppehållstillstånd.

Uppgift om var utlänningen kan lokaliseras och kontaktas

Utgångspunkten är att en bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var utlänningen bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas, ska lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Uppräkningen avser platser där den enskilde vistas med viss varaktighet eller regelbundenhet. Det kan handla om en bostad som är utlänningens egen eller som tillhör någon annan men där utlänningen vistas, till exempel en partner eller en vän. Även uppgift om att utlänningen regelbundet vistas på ett särskilt härbärge eller motsvarande omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Det kan också vara en uppgift om utlänningens arbetsplats. Om den utlämnande myndigheten har uppgift om till exempel namnet på utlänningens arbetsgivare, adress till arbetsplatsen och relevanta telefonnummer ska detta lämnas ut. Även uppgifter om till exempel en praktikplats, studieplats eller liknande sysselsättning omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Avsikten är dock inte att uppgifter om platser där den enskilde befinner sig högst tillfälligt ska lämnas ut, till exempel en uppgift om ett inbokat besök hos en viss myndighet eller annan verksamhet.

Uppgiftsskyldigheten ska även omfatta kontaktuppgifter såsom telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift. Begreppet ”annan jämförbar kontaktuppgift” avser att göra uppräknningen teknikneutral och tillgodose att bestämmelsen behåller sin relevans över tid, i takt med att nya kontaktmöjligheter utvecklas.

Uppgift om utländska handlingar om utlänningens identitet

För ett fungerande återvändande är det av stor vikt att utlänningens identitet klarläggs på ett sådant sätt att resehandlingar kan utfärdas. Detta underlättas om de verkställande myndigheterna har tillgång till tillräckligt underlag för detta, normalt i form av utländska identitetshandlingar. Även andra utländska handlingar som kan koppla ut-

länningen till ett visst mottagarland kan dock vara av intresse. Om sådana handlingar finns hos den utlämnande myndigheten är det alltså ofta av stort intresse för de verkställande myndigheterna. De utlämnande myndigheterna bör därför lämna uppgift om de förfogar över sådana handlingar. Uppgift ska lämnas också om myndigheten har en kopia av en eller flera sådana handlingar. Utländska handlingar om utlänningars identitet kan vara en passhandling eller en annan identitetshandling som utfärdats av myndigheter i ett annat land. Det kan också handla om ett födelsebevis, äktenskaps-certifikat eller utdrag från ett befolknings- eller civilregister.

Uppgiften i underrättelsen ska endast avse om en eller flera sådana handlingar finns hos den utlämnande myndigheten. Den utlämnande myndigheten ska alltså inte lämna ut själva handlingen (eller en kopia av den) som en del av uppgiftsskyldigheten. Om de verkställande myndigheterna vill ha del av handlingen kan de begära ut den med stöd av den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 6 § utlänningslagen (se avsnitt 4.6.5).

Omständigheter som ligger till grund för antagandet att vistelserätt saknas

De utlämnande myndigheterna ska alltså lämna ovannämnda uppgifter till den utpekade verkställande myndigheten. I många fall kan dock den verkställande myndigheten inte enbart utifrån identitets-, kontakt- och vistelseuppgifter göra någon närmare bedömning av vilka utredningsåtgärder som kan vara aktuella eller vilken av de verkställande myndigheterna som bör ansvara för att åtgärderna vidtas. För att kunna göra en sådan bedömning och i övrigt kunna bedöma värdet av uppgifter krävs ytterligare information.

Visserligen skulle de verkställande myndigheterna kunna ta fram sådana uppgifter i samband med att en underrättelse tas emot. De verkställande myndigheterna kan på egen hand kontrollera om utlänningen har ett gällande avlägsnandebeslut eller tidigare haft ett uppehållstillstånd. Denna möjlighet saknas dock när det gäller utläningar som aldrig varit i kontakt med de verkställande myndigheterna. Det kan också finnas andra uppgifter som inte kan inhämtas på egen hand och där de verkställande myndigheterna skulle behöva vända sig till den utlämnande myndigheten för att få kompletterande

information. En sådan ordning framstår inte som ett effektivt utnyttjande av resurser.

I stället framstår det som ett lämpligare alternativ att låta de utlämnande myndigheterna ange de omständigheter som ligger till grund för antagandet att utlännen saknar rätt att vistas i Sverige som en del av underrättelsen. På så sätt kan övriga lämnade uppgifter sättas i ett sammanhang och utgöra underlag för den verkställande myndighet att bedöma uppgifterna.

Utformningen av redogörelsen är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel handla om en kort beskrivning av hur kontakten med utlännen sett ut, i samband med vilken prövning uppgifterna framkommit och vad utlännen själv uppgett om sin vistelserätt. Den utlämnande myndigheten bör sträva efter att enbart lämna sådana uppgifter som är relevanta och nödvändiga, särskilt i fråga om uppgifter som kan vara känsliga eller omfattas av sekretess.

Myndigheten ska förfoga över uppgiften

Uppgiftsskyldigheten gäller samtliga uppgifter som räknas upp i bestämmelsen under förutsättning att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften i fråga. Om någon eller några uppgifter saknas ska myndigheten lämna ut de uppgifter som den förfogar över. Uppgiftsskyldigheten bör, enligt utredningen, gälla varje uppgift som den utlämnande myndigheten förfogar över och alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar (jfr 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Som anges ovan under avsnitt 4.6.1 innebär kravet på att den utlämnande myndigheten ska förfoga över uppgiften att uppgiftsskyldigheten inte innehåller något krav på att den utlämnande myndigheten ska göra efterforskningar i syfte att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Uppgiftsskyldigheten är vidare avgränsad till sådana uppgifter som den tjänsteman som ska fullgöra uppgiftslämnande känner till att myndigheten förfogar över. Det åligger inte tjänstemannen att söka fram och sammanställa samtliga uppgifter eller utländska identitetshandlingar rörande utlännen i fråga som kan finnas i andra ärenden eller verksamhetsgrenar på myndigheten. Vem som ska fullgöra upp-

giftsskyldigheten avgörs av respektive myndighets arbetsordning eller motsvarande.

De uppgifter som lämnas till de verkställande myndigheterna utgör alltså inte alltid en fullständig redovisning av de uppgifter och det underlag som kan finnas om utlännen hos den utlämnande myndigheten. Utlännen kan ha haft fler kontakter med myndigheten och myndigheten kan förfoga över fler uppgifter än vad som framgår av underrättelsen.

Uppgifter ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs

En utlämnande myndighet är skyldig att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna så snart myndigheten får information som ger anledning att anta att en utlänning inte har rätt att vistas i landet. Den utlämnande myndigheten ska inte göra någon prövning av om det finns ett behov av uppgifterna hos de verkställande myndigheterna. Det kan dock uppkomma situationer där ett uppgiftslämnande inte behövs och där detta också står klart för den utlämnande myndigheten.

Ett uppgiftslämnande kan vara obehövligt när samtliga uppgifter som ska ingå i underrättelsen har lämnats till den utlämnande myndigheten av någon av de verkställande myndigheterna. Det kan till exempel handla om situationer där en förvarstagen utlänning placeras inom Kriminalvården genom ett beslut från Migrationsverket och där myndigheten inte har tillgång till andra uppgifter än de som lämnats från Migrationsverket. Det finns i dessa fall ingen anledning för Kriminalvården att lämna tillbaka exakt samma uppgifter som just lämnats av den verkställande myndigheten.

En underrättelse kan också vara obehövlig i fråga om uppgifter som en utlämnande myndighet får till sig inom ramen för ett myndighetsgemensamt arbete där en eller flera av de verkställande myndigheterna ingår. Ett exempel på ett sådant arbete är Myndighets-samverkan mot arbetslivskriminalitet där bland annat Försäkringskassan och Migrationsverket deltar. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten vet att de verkställande myndigheterna redan har tillgång till de aktuella uppgifterna, finns inte anledning att lämna dem igen.

I exemplen ovan är det fråga om situationer där en utlämnande och en verkställande myndighet har tillgång till samma uppgifter. Den verkställande myndigheten har dessutom kännedom om att utläningen förekommer i ett ärende hos Kriminalvården respektive Försäkringskassan. Att de verkställande myndigheterna har sådan kännedom är dock inte alltid fallet. Ett exempel på detta är följande.

En utlännings som tidigare varit folkbokförd i Sverige anmäler att han eller hon åter är bosatt i Sverige och därför ska vara folkbokförd. Som ett led i handläggningen inhämtar Skatteverket med stöd av 7 kap. 15 b § utlänningsförordningen uppgifter från Migrationsverket om utlänningsens identitet samt var han eller hon vistas eller kan kontaktas. Skatteverket får även uppgift om att utlänningsens uppehållstillstånd är återkallat. Inhämtandet av uppgifter sker automatiserat och utan att någon tjänsteman på Migrationsverket behöver kontaktas. Trots att Skatteverket har inhämtat nämnda uppgifter från Migrationsverket, finns i denna situation typiskt sett ett behov av att fullgöra uppgiftsskyldigheten. De verkställande myndigheterna har nämligen behov av att få kännedom om myndighetskontakten som sådan. Den omständigheten att Skatteverket haft kontakt med utläningen kan ge de verkställande myndigheterna information om att utläningen fortfarande vistas i Sverige. Det ger också de verkställande myndigheterna möjlighet att vända sig till Skatteverket och begära ut eventuella ytterligare uppgifter och underlag.

Även om majoriteten av uppgifterna som den utlämnande myndigheten har om en utlännings skulle ha inhämtats från en verkställande myndighet, så har de verkställande myndigheterna typiskt sett fortfarande behov av att få information om myndighetskontakten som sådan. Uppgift om att en myndighet har haft kontakt med en viss utlännings kan i sig ge de verkställande myndigheterna information om att utläningen fortfarande finns i landet och viss ledning om var i landet denne befinner sig. Uppgiften kan också innebära ett uppslag för de verkställande myndigheterna att begära ut ytterligare uppgifter och underlag om utläningen som den utlämnande myndigheten kan ha tillgång till.

Ett uppgiftslämnande kan vara uppenbart obehövligt i fråga om underrättelser som är så vaga att det inte är möjligt för de verkställande myndigheterna att vidta någon åtgärd. Det är inte möjligt att närmare ange vilka uppgifter som en underrättelse måste innehålla för att den ska vara av intresse för de verkställande myndigheterna utan en sådan bedömning måste göras i varje enskilt fall. Samtidigt

kan även mycket begränsade uppgifter ha betydelse. För att en underrättelse ska kunna bearbetas behöver den som regel innehålla uppgifter med avseende på utlänningens identitet. Sådana uppgifter kan användas för att få fram mer fullständiga identitetsuppgifter och i förekommande fall knyta utlänningen till ett pågående ärende. De utlämnande myndigheterna får i många fall förväntas ha tillgång till identitetsuppgifter då det ofta är en förutsättning för att utlänningens ärende hos myndigheten ska kunna handläggas. I vissa fall kan dock identitetsuppgifter saknas. En utlämnande myndighet kan till exempel göra iakttagelser i samband med en inspektion som ger anledning att anta att en viss utlänning saknar rätt att vistas i Sverige trots att utlänningens identitet inte är känd. För att en sådan underrättelse ska kunna ligga till grund för vidare åtgärder krävs som regel att det finns uppgifter som gör det möjligt för de verkställande myndigheterna att lokalisera personen, till exempel i form av uppgift om en plats där utlänningen kan förväntas vistas med viss varaktighet eller regelbundenhet. Det kan exempelvis röra sig om den arbetsplats eller den bostad där inspektionen i fråga ägde rum.

Ett uppgiftslämnande kan vara uppenbart obehövligt även i andra situationer än de som omfattas av redogörelsen ovan. Det är dock inte möjligt att här närmare redogöra för vilka dessa situationer är, utan det är en bedömning som får överlämnas till tillämparen att göra i varje enskilt fall. För att en uppgiftsskyldighet ska bortfalla bör dock ställas krav på att det är uppenbart att de verkställande myndigheterna inte har behov av uppgifterna i fråga. Ett krav på uppenbarhet innebär att det inte ska råda några tvivel om att en underrättelse är obehövlig för att uppgifter inte ska lämnas ut.

4.6.3 Till vilken verkställande myndighet ska uppgifterna lämnas?

Utredningens förslag: De uppgifter som ska lämnas på eget initiativ ska lämnas till Polismyndigheten.

Om Polismyndigheten kan konstatera att det är uppgifter som hör till ett ärende om avvisning eller utvisning som hantearas eller ska hanteras av Säkerhetspolisen eller Migrationsverket ska uppgifterna överlämnas dit.

Utredningen har i avsnitt 4.4.3 gjort bedömningen att de uppgifter som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ ska lämnas till en av de verkställande myndigheterna. Utgångspunkten bör vara att uppgifterna bör lämnas till den av de verkställande myndigheterna som i så stor utsträckning som möjligt kan förväntas ha behov av uppgifterna. Detta för att undvika att uppgifter behöver lämnas vidare. I de allra flesta fallen är det antingen Polismyndigheten eller Migrationsverket som ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut. Uppgifterna bör därför lämnas till någon av dessa myndigheter.

Både Migrationsverket och Polismyndigheten får anses ha goda förutsättningar för att kunna identifiera om de uppgifter som överlämnats snarare hör till någon av de andra verkställande myndigheternas ansvarsområde. I de fall som den information som lämnas över rör en utlänning som har ett avlägsnandebeslut som ska verkställas kan ansvaret för ärendet ligga antingen hos Migrationsverket eller Polismyndigheten.

Såväl Migrationsverket som Polismyndigheten har möjlighet att utreda en utlännings vistelserätt i de fall som en utlänning vistas i Sverige. Dock är Polismyndigheten den myndighet som har bäst förutsättningar för att agera på underrättelseinformation om att en utlänning saknar vistelserätt genom möjligheten att vidta åtgärder i samband med en inre utlänningskontroll. Polismyndigheten är också den myndighet som redan i dag ansvarar för att ta emot de underrättelser som Skatteverket och Arbetsförmedlingen lämnar med stöd av 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska vara den myndighet som tar emot de uppgifter som lämnas på eget initiativ.

Om Polismyndigheten efter mottagandet kan identifiera att uppgifterna hör till ett ärende som handläggs av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen ska Polismyndigheten lämna över uppgifterna till rätt myndighet. Det gäller också om det aktualiseras en fråga om avvisning och det är tveksamt om utlänningsen ska avvisas eller om det blir fråga om utvisning. I sådana fall ska uppgifterna lämnas över till Migrationsverket.⁴⁵

⁴⁵ Jfr 8 kap. 17 § tredje stycket och 8 kap. 18 § utlänningslagen samt 7 kap. 2 § utlänningsförordningen.

4.6.4 Vilka myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter?

Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag: Arbetsförmedlingen ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Arbetsförmedlingen har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

Arbetsförmedlingen kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i samband med att utlänningar skrivs in hos Arbetsförmedlingen, i samband med myndighetsgemensamma arbetsplatsinspektioner eller i samband med handläggningen av vissa ärendetyper. Utlänningens vistelserätt och rätt att arbeta i Sverige är av betydelse för att Arbetsförmedlingen ska kunna utföra sitt uppdrag och fatta korrekta beslut. Arbetsförmedlingen har alltså uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, främst i form av kontaktuppgifter men i vissa fall också i form av kopior av utländska id-handlingar.

De uppgifter som de verkställande myndigheterna är i behov av från Arbetsförmedlingen kan omfattas av sekretess, främst med stöd av 28 kap. 11 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Vilken sekretess som gäller kan också variera beroende på när uppgifterna kommit in till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har redan i dag en skyldighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten när en utlänning, som inte har rätt att vistas i Sverige, för första gången anmäler sig för registrering eller annars tar Arbetsförmedlingens tjänster i anspråk. I övrigt har utredningen inte kunnat identifiera några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinemässigt överlämnande av uppgifter på Arbetsförmedlingens initiativ till de verkställande myndigheterna för att öka

förutsättningarna för att avlägsnandebeslut kan verkställas eller motverka olovlig vistelse i Sverige.

En skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna kan varken leda till att utlänningar går miste om grundläggande rättigheter eller till att utlänningar riskerar hälsa eller liv. Utredningens bedömning är därför att en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen inte riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda. Det kan inte heller anses försvåra möjligheterna för Arbetsförmedlingen att utföra sitt uppdrag.

De grundläggande förutsättningarna för en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna är därmed uppfyllda. Det är visserligen relativt sällsynt att Arbetsförmedlingen använder sig av den underrättelse-skyldighet som finns redan i dag. Det skulle kunna vara ett argument mot att Arbetsförmedlingen ska omfattas av en sådan utökad uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår. Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår är dock bredare. Det är också viktigt att de myndigheter som kan förväntas komma i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige får en skyldighet att informera de verkställande myndigheterna om detta i de fall som detta inte skapar orimliga effekter för enskilda. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Ekobrottsmyndigheten

Utredningens förslag: Ekobrottsmyndigheten ska inte omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Ekobrottsmyndigheten ska däremot omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna när de begär det.

Utredningens bedömning: Ekobrottsmyndigheten har en mycket begränsad tillgång till uppgifter om utlänningars rätt att vistas i Sverige. De uppgifter som framkommer i samband med utredning av brott kommer i många fall från Polismyndigheten eller Skatteverkets brottsbekämpande enhet som föreslås om-

fattas av en uppgiftsskyldighet på eget initiativ. Ekobrottsmyndigheten bör därför inte omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. Det finns dock skäl att låta Ekobrottsmyndigheten omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna när de begär det.

Det förekommer att Ekobrottsmyndigheten kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det kan handla om utlänningar som misstänks eller har utsatts för brott eller av andra skäl förekommer i utredningen av ett brott. Rätten för en utlänning att vistas i Sverige är av direkt betydelse endast i ett fåtal situationer men kan vara relevant för prövningen av frågor om utvisning och häktning på grund av flyktfara. De brott som utreds av Ekobrottsmyndigheten fordrar i många fall att personen har sådan anknytning till Sverige att han eller hon faktiskt eller som registrerad företrädare kunnat bedriva verksamhet i landet, vilket normalt inte är fallet för den som vistas här utan tillstånd. I vissa fall framkommer dock uppgift om bristande vistelserätt som kringinformation, till exempel att en anställd saknat rätt att vistas i Sverige vid utredning av annan ekonomisk brottslighet hos arbetsgivaren. Poliserna som tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten är anställda av NOA, Polisens nationella operativa avdelning. Ekobrottsmyndigheten biträds också i flera fall av Skatteverkets brottsbekämpande enhet. Uppgifter som framkommer vid brottsutredningar är därför ofta redan kända av Polismyndigheten eller en annan utlämnande myndighet (se nedan om Skatteverket). Ekobrottsmyndigheten har därmed sällan tillgång till uppgifter om utlänningars rätt att vistas i Sverige som inte redan finns hos en annan myndighet. I den mån Ekobrottsmyndigheten har uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige – oavsett om det uppgifter som är kända av andra myndigheter eller inte – handlar det främst om identitets- och kontaktuppgifter.

En skyldighet för Ekobrottsmyndigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna bedöms inte leda till orimliga effekter för enskilda. Däremot finns det anledning att ifrågasätta behovet av att Ekobrottsmyndigheten ska omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myn-

digheterna. I utredningen har framkommit att myndighetens tillgång till uppgifter om utlänningar som saknar rätt att vistas i landet är av tämligen begränsad omfattning. De uppgifter om utlänningar utan rätt att vistas i landet som Ekobrottsmyndigheten har tillgång till kommer dessutom till en inte obetydlig del från andra myndigheter som föreslås omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. En skyldighet även för Ekobrottsmyndigheten att på eget initiativ lämna uppgifter skulle, enligt utredningen, innebära att Ekobrottsmyndigheten skulle lägga ned resurser på att lämna uppgifter om utlänningar som de verkställande myndigheterna redan har tillgång till. En sådan ordning är varken effektiv eller lämplig. Därutöver har Polismyndigheten och Migrationsverket uppgett till utredningen att de inte ser ett behov av att Ekobrottsmyndigheten lämnar uppgifter till dem på eget initiativ. Utredningen bedömer därför att Ekobrottsmyndigheten inte ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna på eget initiativ. Däremot finns skäl att låta Ekobrottsmyndigheten omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna, se avsnitt 4.6.5. En sådan uppgiftsskyldighet är mindre resurskrävande än när uppgifter ska lämnas på eget initiativ och möjliggör att relevanta uppgifter ändå kan komma de verkställande myndigheterna till handa i de undantagsfall när de inte redan har tillgång till dem. Uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess ska inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på begäran. Detta för att säkerställa att Ekobrottsmyndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag inte begränsas, se avsnitt 4.6.6.

Försäkringskassan

Utredningens förslag: Försäkringskassan ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Försäkringskassan har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

En utlännings vistelserätt är i många fall en grundläggande del av Försäkringskassans bedömning av en persons rätt till ersättning från det svenska socialförsäkringssystemet. Det är med andra ord en fråga som Försäkringskassan behöver utreda för att kunna utföra sitt uppdrag. I samband med dessa utredningar förekommer det att Försäkringskassan stöter på utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Försäkringskassan har ofta kontaktuppgifter eller andra uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige men kan också ha tillgång till exempelvis kopior av utländska id-handlingar i vissa fall.

De uppgifter som Försäkringskassan har om utlänningar omfattas ofta av sekretess. Utredningen har inte kunnat identifiera några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinemässigt överlämnande av uppgifter på Försäkringskassans initiativ till de verkställande myndigheterna för att öka förutsättningarna för att avlägsnandebeslut kan verkställas eller motverka olovlig vistelse i Sverige.

En utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige ska som utgångspunkt inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. En skyldighet för Försäkringskassan att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna kan därmed varken förväntas leda till att utlänningar går miste om grundläggande rättigheter eller till att utlänningar riskerar hälsa eller liv. Utredningens bedömning är därför att en uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan inte riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda. Det kan inte heller anses försvåra möjligheterna för Försäkringskassan att utföra sitt uppdrag.

Förutsättningarna för att Försäkringskassan ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna är därmed uppfyllda. Utredningen föreslår därför att Försäkringskassan ska vara en av de myndigheter som ska ha en sådan skyldighet.

Hälso- och sjukvården

Utredningens förslag: Hälsa- och sjukvården ska inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Hälsa- och sjukvården har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för hälsa- och sjukvården att lämna uppgifter om utläningar till de verkställande myndigheterna riskerar dock att leda till orimliga effekter för enskilda. Dessutom är en sådan skyldighet svår att förena med hälsa- och sjukvårdens uppdrag och med rätten till vård som inte kan anstå.

Hälsa- och sjukvården kommer i kontakt med utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige i en inte obetydlig omfattning. I denna kontakt får man tillgång till uppgifter som kan vara av värde för de verkställande myndigheternas uppdrag. Det rör sig till exempel om kontaktuppgifter och id-handlingar. Hälsa- och sjukvården har anledning att utreda rätten att vistas i Sverige för att kunna utföra sitt uppdrag eftersom det, i vart fall för vuxna, är av betydelse för individens rätt till vård. Merparten av de uppgifter som de verkställande myndigheterna har behov av från hälsa- och sjukvården omfattas av sekretess med stöd av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen eller av tystnadsplikt med stöd av 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen. Det finns inga sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som möjliggör ett rutinmässigt uppgiftslämnande från hälsa- och sjukvården till de verkställande myndigheterna.

Frågan är då om en uppgiftsskyldighet för hälsa- och sjukvården kan leda till orimliga effekter för enskilda eller om det finns andra skäl för varför hälsa- och sjukvården inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Vuxna utläningar som vistas i Sverige utan att ha rätt att vistas här har rätt till vård som inte kan anstå. Barn i samma situation har rätt till vård utan begränsningar. En uppgiftsskyldighet för hälsa- och sjukvården innebär visserligen i teorin inte någon begränsning av dessa rättigheter. I praktiken finns det dock en konkret risk för att en uppgiftsskyldighet för hälsa- och sjukvården leder till att ut-

länningar inte söker vård eller söker vård senare än vad man borde. Sådana effekter syns enligt civilsamhället och vården till och med redan nu, innan det ens finns ett förslag om att hälso- och sjukvården ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Det kan argumenteras för att den enskilde utlänningen kan välja mellan att söka vård eller att uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna. Det finns dock uppenbara svårigheter för utlänningen att överblicka konsekvenserna av utebliven vård, vilket kan innebära att det inte blir fråga om ett underbyggt val utan om ett risktagande med oacceptabla konsekvenser.

Att utlänningar inte söker vård, eller söker vård senare än vad man borde, kan leda till skador för den enskilde utlänningen. Ett behandlingsbart hälsotillstånd kan bli allvarligt, ett allvarligt hälsotillstånd kan bli akut och ett akut hälsotillstånd kan bli livshotande. Det kan också få konsekvenser för den allmänna folkhälsan i form av att smittsamma sjukdomar sprids i samhället om utlänningar med smittsamma sjukdomar inte söker vård eller om nödvändiga vaccinationer inte kan ges till exempel. Utlänningar kan komma att söka vård utanför sjukvården, i värsta fall hos personer utan hälso- och sjukvårdskompetens med risk för allvarliga skador. Det kan också förekomma att utlänningar söker vård i en annan identitet, vilket kan leda till risker för felbehandling.

En uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvården riskerar med andra ord att leda till allvarliga effekter för enskilda. Det gäller oavsett om uppgiftsskyldigheten ligger hos vårdnära personal eller hos administrativ personal – effekterna skapas av själva uppgiftslämnandet. Det är inte heller möjligt att avgränsa uppgiftsskyldigheten på ett sätt så att sådana effekter inte uppkommer. Ett alternativ vore att endast låta uppgiftsskyldigheten omfatta uppgifter om vuxna. Barn har begränsade möjligheter att påverka sin situation i Sverige och för barn kan utebliven vård leda till särskilt allvarliga konsekvenser. Utredningens bedömning är dock att även de hälsorisker som finns för vuxna är allvarliga. Det finns också en risk att även en uppgiftsskyldighet som endast omfattar uppgifter om vuxna innebär att barn inte tas till vården. Det är därför inte ett alternativ att endast låta uppgiftsskyldigheten omfatta uppgifter om vuxna. Det är inte heller ett alternativ att låta uppgiftsskyldigheten omfatta endast de situationer där en utlänning söker vård

som kan anstå. Bedömningen av vad som är vård som kan anstå görs efter en individuell bedömning av vårdpersonal. Den enskilde utlänningen kan inte förväntas kunna göra en egen bedömning av vad som är vård som kan anstå. Rädslan för att uppgifter ska lämnas vidare, om den vård som söks är sådan som utlänningen inte har rätt till, kan leda till att man undviker att söka vård även för mer allvarliga hälsotillstånd.

Hälso- och sjukvårdens uppdrag förutsätter ett förtroende mellan vårdgivaren och den som behandlas. En grundläggande del av detta förtroende är den sekretess som gäller inom hälso- och sjukvården. Sekretessen är stark och kan inte brytas av generalklausulen. Vid allvarlig brottslighet finns det en möjlighet – men inte en skyldighet – för vården att bryta sekretessen. Utredningens bedömning är att en skyldighet för hälso- och sjukvården att bryta sekretessen när en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige söker vård, riskerar att skada förtroendet för vården på ett generellt plan och allvarligt försvåra uppdraget att ge vård.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att en uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvården riskerar att leda till allvarliga hälsorisker för enskilda. Utredningen bedömer dessutom att en uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvården är svår att förena med vårdens uppdrag och med rätten till vård som inte kan anstå. Riskerna framstår inte som proportionerliga i förhållande till den förväntade nyttan av en uppgiftsskyldighet. Utredningens bedömning är därför att hälso- och sjukvården inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i förhållande till de verkställande myndigheterna. Det är också i linje med de rekommendationer som finns från FN:s barnrättskommitté, som anser att det bör finnas vattentäta skott mellan hälso- och sjukvården och migrationsmyndigheter så att rätten till hälsa kan garanteras.

Kriminalvården

Utredningens förslag: Kriminalvården ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Kriminalvården har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och har möjlighet att bedöma att myndigheten har sådan tillgång.

En skyldighet för Kriminalvården att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

Kriminalvården har normalt god kännedom om de personer som är intagna i anstalt och häkte. Detta gäller såväl i fråga om personernas identitet som deras personliga förhållanden. Om en frihetsberövad person är utlänning har Kriminalvården normalt även kännedom om han eller hon har rätt att vistas i Sverige. För en utlänning som är aktuell inom frivården har rätten att vistas i Sverige normalt blivit utredd inom ramen för personutredningen i brottmålet. Även om många av de uppgifter som Kriminalvården har tillgång till kommer från de verkställande myndigheterna kan det inte uteslutas att myndigheten i vissa kan ha tillgång till uppgifter som kan vara avgörande för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas – till exempel att utlänningen har tillgång till pass eller andra identitetshandlingar.

Kriminalvårdens befintliga uppgiftsskyldighet till de verkställande myndigheterna är avgränsad till uppgift om när en anstaltsbehandling beräknas upphöra för utlänningar som har ett avlägsnandebeslut från allmän domstol. En utökad uppgiftsskyldighet skulle alltså göra det möjligt för Kriminalvården att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna i fler situationer än i dag. En sådan utökad skyldighet kan inte förväntas leda till risk för liv eller hälsa och inte heller till att utlänningen inte kan utnyttja grundläggande rättigheter. Det bör inte heller medföra att myndighetens uppdrag försvåras eller omöjliggörs.

Utredningen föreslår därför att Kriminalvården ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. Uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 25 kap.

1 § har undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde, se avsnitt 4.6.6.

Kronofogdemyndigheten

Utredningens förslag: Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Kronofogdemyndigheten kan ha tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och har i vart fall möjlighet att göra en kvalificerad bedömning av att man har sådan tillgång.

En skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

Såvitt utredningen kan bedöma finns det situationer där Kronofogdemyndigheten, inom ramen för sin myndighetsutövning, kan få information om att en person som myndigheten är i kontakt med inte har rätt att vistas i Sverige. Det gäller framför allt i situationer där myndigheten ska avlägsna personer som uppehåller sig olovligt på en plats. I många fall närvarar Polismyndigheten vid dessa tillfällen. Myndigheten har inte behov av att utreda en utlännings vistelserätt för att kunna utföra sitt uppdrag och får avlägsna personer även om man inte har identitetsuppgifter. Många av myndighetens uppgifter kan omfattas av sekretess. Utredningen har inte kunnat identifiera några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinemässigt överlämnande av uppgifter på Kronofogdemyndighetens initiativ till de verkställande myndigheterna för att öka förutsättningarna för att avlägsnandebeslut kan verkställas eller motverka olovlig vistelse i Sverige.

Även om inte Kronofogdemyndigheten kommer att ha uppgifter om att en person saknar rätt att vistas i Sverige särskilt ofta bör myndigheten omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det möjliggör för myndigheten att utan hinder av sekretess kunna lämna information i de fall då den har sådan. Det kan inte förväntas att det leder till orimliga effekter för enskilda eller till att myndighetens

uppdrag försvåras eller omöjliggörs. Utredningen föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

För att uppgiftsskyldigheten inte ska begränsa Kronofogdemyndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag har uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 18 kap. 1, 2 och 3 §§ offentlighets- och sekretesslagen undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde, se avsnitt 4.6.6.

Pensionsmyndigheten

Utredningens förslag: Pensionsmyndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Pensionsmyndigheten har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

En utlännings vistelserätt är i många fall en grundläggande del av Pensionsmyndighetens bedömning av en persons rätt till ersättning från det svenska socialförsäkringssystemet. Det är med andra ord en fråga som Pensionsmyndigheten behöver utreda för att kunna utföra sitt uppdrag. I samband med dessa utredningar förekommer det att Pensionsmyndigheten stöter på utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Pensionsmyndigheten har ofta kontaktuppgifter eller andra uppgifter som kan användas för att lokalisera utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige men kan också ha tillgång till exempelvis kopior av utländska id-handlingar i vissa fall.

De uppgifter som Pensionsmyndigheten har om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige omfattas ofta av sekretess. Utredningen har inte kunnat identifiera några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinmässigt överlämnande av uppgifter på Pensionsmyndighetens initiativ till de verkställande

myndigheterna för att öka förutsättningarna för att avlägsnande-beslut kan verkställas eller motverka olovlig vistelse i Sverige.

En utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige ska som utgångspunkt inte omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet. En skyldighet för Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna kan därför varken förväntas leda till att utlänningar går miste om grundläggande rättigheter eller till att utlänningar riskerar hälsa eller liv. Utredningens bedömning är alltså att en uppgiftsskyldighet för Pensionsmyndigheten inte riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda. Det kan inte heller anses försvåra möjligheterna för Pensionsmyndigheten att utföra sitt uppdrag.

Förutsättningarna för att Pensionsmyndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna är alltså uppfyllda. Utredningen föreslår därför att Pensionsmyndigheten ska vara en av de myndigheter som ska ha en sådan skyldighet.

Skatteverket

Utredningens förslag: Skatteverket ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Skatteverket har tillgång till uppgifter om personer som inte har rätt att vistas i Sverige som de verkställande myndigheterna behöver och har i många fall också möjlighet att identifiera att myndigheten har sådan tillgång.

En skyldighet för Skatteverket att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar inte att leda till orimliga effekter.

Frågan om en persons identitet och hans eller hennes anknytning till Sverige är av betydelse i flera av de ärenden som handläggs av Skatteverket. Detta gäller särskilt för ärenden som handläggs inom beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten. I vissa fall ingår frågan om en utlännings rätt att vistas i Sverige som en del av myndighetens egen prövning, såsom exempelvis vid beslut om preliminär A-skatt och folkbokföring efter inflyttning. I andra fall

behöver myndigheten utreda näraliggande frågor som en utlännings bosättning, hemvist och stadigvarande vistelse som medför ett visst klagörande även i fråga om vistelserätten. Det har också visat sig att myndigheten får sådana uppgifter, främst i form av överskotts-information, i samband med till exempel arbetsplatsinspektioner och i det brottsbekämpande arbetet. Skatteverket är alltså en myndighet som kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i förhållandevis stor utsträckning och som också har goda förutsättningar att identifiera när en sådan kontakt sker. Skatteverket har också tillgång till uppgifter om dessa personer som de verkställande myndigheterna behöver. Det handlar bland annat om identitets- och kontaktuppgifter, information om vistelseort och arbetsplats samt underlag som visar utlänningens identitet.

De uppgifter som de verkställande myndigheterna har behov av från Skatteverket omfattas av olika sekretessregler beroende på inom vilken verksamhetsgren de förekommer. Beskattningsverksamheten och folkbokföringsverksamheten är skyldiga att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna (Polismyndigheten) enligt vad som framgår av 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Uppgiftsskyldigheten är där avgränsad till två särskilda situationer, nämligen när en utlänning för första gången ska folkbokföras efter inflyttning eller godkännas för F-skatt. Den nuvarande uppgiftsskyldigheten täcker alltså endast en mindre andel av det totala antalet fall där Skatteverket har kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Utöver bestämmelsen i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen finns inte några sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett rutinmässigt uppgiftslämnande från Skatteverket till de verkställande myndigheterna.

Frågan är då om ett uppgiftslämnande skulle riskera att leda till orimliga effekter för enskilda på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.4.4. Skatteverkets verksamhet rör flera samhällsviktiga områden såsom beskattning, befolkningsregistrering och brottsbekämpning. Det är dock inte områdena som direkt berör utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. En person som inte har rätt att vistas i Sverige har inte rätt att förvärvsarbeta och ingår inte i underlaget för befolkningsregistrering. Det har inte framkommit att en uppgiftsskyldighet för Skatteverket skulle medföra att utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige riskerar att gå miste om en grundläggande

rättighet eller på annat sätt ge upphov till orimliga effekter. Utredningens förslår därför att Skatteverket ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. För att uppgiftsskyldigheten inte ska begränsa Skatteverkets möjlighet att utföra sitt uppdrag har uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 17 kap. 1 och 2 §§, samt 18 kap. 1–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen undantagits från bestämmelsens tillämpningsområde, se avsnitt 4.6.6.

Skolan

Utredningens förslag: Skolan ska inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Skolan har tillgång till uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och i många fall möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för skolan att lämna uppgifter om utläningar till de verkställande myndigheterna riskerar dock att leda till orimliga effekter för enskilda. Dessutom är en sådan skyldighet svår att förena med barns rätt till utbildning.

Skolan kommer i kontakt med utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige i samband med att barn och unga i gruppen utnyttjar rätten till skolgång. I denna kontakt får man tillgång till uppgifter som kan vara av värde för de verkställande myndigheternas uppdrag, som kontaktuppgifter eller uppgifter om att en utläning befinner sig i landet. Det finns behov av att kunna utreda rätten att vistas i landet för att kunna avgöra rätten till skolgång. Uppgifterna omfattas av sekretess och det saknas sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör ett mer rutinmässigt uppgiftslämnande på skolans initiativ till de verkställande myndigheterna i syfte att öka förutsättningarna för att verkställa ett avlägsnandebeslut eller motverka olovlig vistelse.

Frågan är då om en uppgiftsskyldighet för skolväsendet kan leda till orimliga effekter för enskilda eller om det finns andra skäl för varför skolväsendet inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Barn har begränsade möjligheter att påverka sin situation. Rätten till skolgång är en av få konkreta rättigheter som barn som inte har rätt att vistas i Sverige har under vistelsen här. Rättigheten finns som ett led i att uppfylla rätten till utbildning enligt barnkonventionen men fyller också en viktig skyddsfunktion för barn som befinner sig i en utsatt situation.

En uppgiftsskyldighet för skolan som leder till att ett avlägsnandebeslut kan verkställas innebär visserligen inte i sig att ett barn inte får tillgång till utbildning. Utredningens bedömning är dock att en uppgiftsskyldighet kan leda till att barn inte får eller vågar gå i skolan för att undvika att uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna. Detta gäller oavsett om en uppgiftsskyldighet för skolan i praktiken skulle leda till att ett avlägsnandebeslut kan verkställas eller ej. En uppgiftsskyldighet för skolan medför därför enligt utredningen en konkret risk för att barn inte kan utnyttja sin rätt till skolgång. Det innebär också att Sverige inte lever upp till sina åtaganden enligt barnkonventionen. En uppgiftsskyldighet innebär dessutom risk för att felaktiga uppgifter lämnas till skolan eller att vårdnadshavare undviker att lämna kontaktuppgifter. Även om skolan skulle få en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna finns det därför en risk för att det i praktiken inte leder till att relevanta uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna, eftersom skolan inte längre kommer att få tillgång till relevanta uppgifter att lämna. Utredningens uppfattning är mot denna bakgrund att en uppgiftsskyldighet för skolan riskerar att leda till allvarliga effekter för barns möjligheter att utöva rätten till utbildning. Det gäller oavsett om uppgiftsskyldigheten åvilar lärare, rektorer eller huvudman. Effekterna kommer av risken för att uppgifter lämnas till de verkställande myndigheterna, oberoende av vem som lämnar dem. Det är vidare svårt att se att uppgiftsskyldigheten skulle kunna avgränsas på ett sätt så att sådana effekter inte skulle uppstå. Även om uppgiftsskyldigheten endast skulle omfatta uppgifter om vuxna skulle den enligt utredningen få likartade konsekvenser för barnets rätt till utbildning.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att en uppgiftsskyldighet för skolan riskerar att leda till att barn inte tillåts gå i skolan. Utredningen bedömer att en uppgiftsskyldighet för skolan är svår att förena med rätten till utbildning som slås fast i barnkon-

ventionen och som också framgår av skollagen. Denna risk framstår inte som proportionerlig i förhållande till den förväntade nyttan av en uppgiftsskyldighet för skolan. Utredningens bedömning är därför att skolan inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i förhållande till de verkställande myndigheterna. Det är också i linje med de rekommendationer som finns från FN:s barnrättskommitté, som anser att det bör finnas vattentäta skott mellan skolan och migrationsmyndigheter så att rätten till utbildning kan garanteras.

Socialtjänsten

Utredningens förslag: Socialtjänsten ska inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Socialtjänsten har tillgång till vissa uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver och i många fall möjlighet att identifiera att man har sådan tillgång.

En skyldighet för socialtjänsten att lämna uppgifter om utlänningar till de verkställande myndigheterna riskerar dock att leda till orimliga effekter för enskilda. Dessutom är en sådan skyldighet svår att förena med socialtjänstens uppdrag.

Socialtjänsten kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i viss utsträckning och har tillgång till en del uppgifter om dem, främst kontaktuppgifter. I många situationer är en utlännings vistelserätt i Sverige av betydelse för att socialtjänsten ska kunna utföra sitt uppdrag. Uppgifter inom socialtjänsten omfattas av sekretess med stöd av 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen bryts i förhållande till de verkställande myndigheterna när det gäller uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver för att bland annat verkställa avlägsnandebeslut. Däremot finns det inga sekretessbrytande bestämmelser som gör att socialtjänsten på eget initiativ mer rutinmässigt kan lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Frågan är då om en skyldighet för socialtjänsten att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna riskerar att leda till orimliga effekter för enskilda eller om det finns andra

skäl för varför socialtjänsten inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

Socialtjänst handlar om samhällets stöd och hjälp till människor som är särskilt utsatta eller i svårigheter. Socialtjänstens uppdrag innebär bland annat att man är det yttersta skyddsnetet för den som vistas i en kommun. På samma sätt som inom vård och skola riskerar en skyldighet för socialtjänsten, att på eget initiativ underätta de verkställande myndigheterna när man får kontakt med en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige, att leda till att personer avstår från att utnyttja det skyddsnet som socialtjänsten innebär. Det kan till exempel innebära att personer som befinner sig i en akut nödsituation avstår från att söka stöd och hjälp. Det kan i sin tur få konsekvenser för socialtjänstens möjligheter att hjälpa utsatta personer som till exempel offer för människohandel eller barn som far illa. Det riskerar att leda till allvarliga effekter framför allt för barn som befinner sig i en utsatt situation, vilket många barn som inte har rätt att vistas i Sverige gör.

Socialtjänstens uppdrag att vara det yttersta skyddsnetet förutsätter en hög grad av förtroende. Det gäller inte minst i socialtjänstens arbete som gäller barn som befinner sig i utsatta situationer. Såväl företrädare för socialtjänsten som civilsamhällesorganisationer som är i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige har vittnat om hur en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ riskerar att påverka förtroendet för myndigheter negativt. En skyldighet för socialtjänsten att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna tycks därför svår att förena med socialtjänstens uppdrag som det yttersta skyddsnetet, eftersom det leder till att socialtjänstens möjligheter att komma i kontakt med personer i gruppen minskar. I tidigare förarbeten har också ansetts att en sådan skyldighet kan påverka andra myndigheters benägenhet att göra orosanmälningar till socialtjänsten. Den risken bör inte överdrivas. Skyldigheten att göra orosanmälningar gäller oberoende av socialnämndens underrättelseskyldighet och även en orosanmälan kan leda till ingripande konsekvenser för en familj. En skyldighet för socialtjänsten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna på eget initiativ riskerar däremot att påverka möjligheterna till samverkan i stort mellan hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst.

Frågan om en uppgiftsskyldighet ska införas för socialtjänsten innehåller en svår avvägning mellan intresset av att verkställa avlägsnandebeslut samt upprätthålla den reglerade invandringen å ena sidan och socialtjänstens uppdrag som det yttersta skyddsnetet å andra sidan. De risker som finns med en uppgiftsskyldighet på eget initiativ för socialtjänsten framstår inte som lika allvarliga som de risker som finns med en uppgiftsskyldighet för skola eller hälso- och sjukvård. Ett tecken på det är att socialtjänsten redan i dag har en skyldighet att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna. En skyldighet att lämna uppgifter på begäran är dock betydligt mindre ingripande än en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. En skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ framstår som svårare att förena med socialtjänstens uppdrag och den riskerar i större utsträckning att öka utsattheten för de utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige.

Utredningens sammanfattade bedömning är att de risker som en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ från socialtjänsten innebär är så allvarliga att de inte vägs upp av den eventuella nytta som en uppgiftsskyldighet som omfattar socialtjänsten kan innebära. Det gäller oavsett om uppgiftsskyldigheten enbart omfattar uppgifter om vuxna. En uppgiftsskyldighet för socialtjänsten riskerar därmed att leda till orimliga effekter för enskilda. En sådan skyldighet påverkar också socialtjänstens möjligheter att utföra sitt uppdrag. Utredningens bedömning är därför att socialtjänsten inte ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ till de verkställande myndigheterna. Det är också i linje med de rekommendationer som finns från FN:s barnrättskommitté, som anser att det bör finnas vattentäta skott mellan barnskyddsmyndigheter och migrationsmyndigheter.

Transportstyrelsen

Utredningens förslag: Transportstyrelsen ska inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Utredningens bedömning: Transportstyrelsen får sällan uppgift om utlänningars rätt att vistas i Sverige och har normalt inte

heller anledning att utreda frågor om vistelserätt. Transportstyrelsen har därför mycket begränsade förutsättningar att identifiera när myndigheten har kontakt med en utlänning som saknar rätt att vistas i Sverige. Myndigheten bör därför inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Transportstyrelsen kommer i kontakt med utlänningar inom ramen för sin verksamhet. Som regel har Transportstyrelsen då uppgift utlänningarnas identitet samt var och hur de kan lokaliseras eller kontaktas. Transportstyrelsen får också i vissa fall tillgång till kopior av utländska identitetshandlingar. Det finns inte något som tyder på att det skulle leda till orimliga effekter att låta Transportstyrelsen omfattas av en uppgiftsskyldighet. Myndigheten får dock sällan uppgift om utlänningens rätt att vistas i Sverige och har normalt inte anledning att utreda frågor om vistelserätt. I vissa fall krävs utredning om att utlänningen har en viss anknytning till Sverige, till exempel i ärenden om körkortsutbyte där utlänningen ska ha befunnit sig eller kommer att befinna sig i landet en viss tid. Transportstyrelsens utredning är dock begränsad till att utlänningen har befunnit sig eller ska befinna sig i landet under viss tid, och innefattar inte frågan om utlänningen har rätt att göra det.

Vissa av Transportstyrelsens beslut kan ha betydelse för en utlännings rätt att vistas i landet framöver, till exempel kan ett beviljat taxitillstånd vara en förutsättning för uppehållstillstånd på grund av arbete. Det är dock inte Transportstyrelsens beslut som avgör frågan om vistelserätt. Ett avslag innebär därför inte i sig att det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att vistas i Sverige, utan ett sådant antagande kräver stöd av ytterligare omständigheter. I många fall kan ett antagande inte göras utan kännedom om vad som händer efter beslutet, det vill säga om beslutet fick betydelse för vistelserätten och om utlänningen då lämnade landet eller inte. Omständigheter som inträffar efter avslutad handläggning är inte omständigheter som Transportstyrelsen kan förväntas få kännedom om.

Utredningen bedömer att Transportstyrelsens förutsättningar att identifiera när myndigheten har kontakt med en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige är mycket begränsade. Utredningen

föreslår därför inte att myndigheten ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Åklagarmyndigheten

Utredningens förslag: Åklagarmyndigheten ska inte omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna.

Åklagarmyndigheten ska däremot omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna när de begär det.

Utredningens bedömning: Åklagarmyndigheten har endast i begränsad omfattning tillgång till uppgifter om utlänningars rätt att vistas i Sverige. De uppgifter som myndigheten har tillgång till har i princip uteslutande lämnats dit av en verkställande myndighet. Åklagarmyndigheten bör därmed inte omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. Det finns dock skäl att låta Åklagarmyndigheten omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna när de begär det.

Åklagarmyndigheten kommer i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i samband med brottsutredningar. Det kan handla om utlänningar som misstänks eller har utsatts för brott eller som ska höras som vittne. Frågan om rätten att vistas i Sverige är relevant i myndighetens verksamhet i vissa fall, bland annat vid utredning av brott mot utlänningslagen och vid utvisning på grund av brott samt för att visa på att det finns skäl för häktning på grund av flyktfara. Ibland framkommer uppgift om bristande vistelserätt som kringinformation vid utredning av andra brott, till exempel att en anställd saknat rätt att vistas i Sverige vid utredning av annan ekonomisk brottslighet hos arbetsgivaren. I den mån Åklagarmyndigheten har uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige handlar det främst om identitets- och kontaktuppgifter.

En skyldighet för Åklagarmyndigheten att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna bedöms inte leda till att utlänningar går miste om grundläggande rättigheter eller riskerar hälsa

eller liv. Däremot finns det anledning att ifrågasätta behovet av att Åklagarmyndigheten ska omfattas av en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. I utredningen har framkommit att de uppgifter som Åklagarmyndigheten har tillgång till om utlänningar närmast uteslutande kommer från en verkställande myndighet. Uppgifter som framkommer vid utredning av brott lämnas till Åklagarmyndigheten av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Uppgifter om utlänningar som behövs för en fråga om utvisning eller häktning på grund av flyktfara inhämtas normalt från Migrationsverket.⁴⁶ En skyldighet för Åklagarmyndigheten att på eget initiativ lämna uppgifter skulle, enligt utredningen, innebära att myndigheten skulle behöva lägga ned resurser på att lämna uppgifter om utlänningar som de verkställande myndigheterna redan har tillgång till. En sådan ordning är varken effektiv eller lämplig. Polismyndigheten och Migrationsverket har därutöver uppgett till utredningen att de inte ser ett behov av att Åklagarmyndigheten lämnar uppgifter till dem på eget initiativ. Utredningen bedömer därför att Åklagarmyndigheten inte ska omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna på eget initiativ. Däremot finns skäl att låta Åklagarmyndigheten omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna, se avsnitt 4.6.5. En sådan uppgiftsskyldighet är mindre resurskrävande än när uppgifter ska lämnas på eget initiativ och möjliggör att relevanta uppgifter ändå kan komma de verkställande myndigheterna till handa i de undantagsfall när de inte redan har tillgång till dem. För att uppgiftsskyldigheten inte ska begränsa Åklagarmyndighetens möjlighet att utföra sitt uppdrag, har uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess undantagits från skyldigheten att lämna ut uppgifter på begäran, se avsnitt 4.6.6.

⁴⁶ Se bland annat 7 kap. 10 § 2 utlänningsförordningen och Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om utvisning (RäV 2023:15).

4.6.5 En kompletterande skyldighet att lämna uppgifter på begäran

Utredningens förslag: Det ska införas en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i utlänningslagen som innebär att de myndigheter som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ också får en skyldighet att på begäran av de verkställande myndigheterna lämna ut ytterligare uppgifter som behövs för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas eller för att en utlännings vistelserätt i Sverige ska kunna utredas. Det innebär att en skyldighet att lämna uppgifter på begäran ska gälla för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

En skyldighet att lämna uppgifter på begäran av en verkställande myndighet ska även gälla för Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten trots att de inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ.

Skyldigheten att lämna uppgifter på begäran av Säkerhetspolisen ska också omfatta ärenden som omfattas av LSU. Detta ska förtydligas genom ett tillägg i 6 kap. 9 § LSU.

Utredningen har ovan beskrivit att ett utlämnande av uppgifter som sker på de utlämnande myndigheternas initiativ måste avse vissa särskilt utpekade uppgifter som de verkställande myndigheterna typiskt sett behöver men som också är relativt harmlösa. Samtidigt är det tydligt att det hos vissa myndigheter kan finnas ytterligare uppgifter eller underlag som i enskilda fall kan vara av avgörande betydelse för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas, till exempel kopior av identitetshandlingar. Det kan också finnas ytterligare uppgifter som kan vara av betydelse för att Polismyndigheten ska kunna utreda rätten att vistas i Sverige, exempelvis i form av kompletterande uppgifter från en inspektion eller liknande som ger underlag för bedömningen om var man kan hitta en viss utlännings. Sådana uppgifter kan också vara av betydelse för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Som framgår av avsnitt 4.3.2 kan vilka uppgifter eller underlag som kan vara av betydelse variera mycket, både beroende på i vilket syfte uppgifterna ska användas och på omständigheterna i det enskilda fallet. Det har därför inte bedömts lämpligt eller möjligt att låta mer omfattande uppgifter

och underlag omfattas av den skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ som utredningen föreslår, se avsnitt 4.4.2.

Samtidigt finns det ett starkt intresse av att de verkställande myndigheterna får tillräckliga förutsättningar för att utföra sitt uppdrag att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i Sverige. Det är inte tillfredsställande att andra myndigheter kan ha tillgång till underlag som i ett enskilt fall kan vara av avgörande betydelse för att de verkställande myndigheterna ska kunna utföra detta uppdrag utan att de verkställande myndigheterna kan få tillgång till detta. Den skyldighet att lämna uppgifter som utredningen föreslår kommer att öka förutsättningar för att de verkställande myndigheterna får kännedom om att sådana uppgifter och sådant underlag kan finnas hos andra myndigheter. För att det utökade uppgiftsutbytet ska ge de effekter som eftersträvas bör det därför finnas möjlighet för de verkställande myndigheterna att få tillgång till ytterligare uppgifter eller underlag som finns hos de utlämnande myndigheterna och som behövs för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas eller för att utreda olovlig vistelse i landet. Dessutom kan det finnas tillfällen där de verkställande myndigheterna får kännedom om att en annan myndighet har uppgifter om en viss utlämning, utan att denna myndighet har identifierat att det är en situation där uppgiftsskyldigheten gäller.

Såvitt utredningen kunnat identifiera saknas befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver för att verkställa avlägsnandebeslut eller utreda rätten att vistas i Sverige lämnas till dem för detta ändamål. Den möjlighet som finns är den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Utgångspunkten är dock att rutinmässigt utbyte av sekretessbelagda uppgifter ska regleras särskilt i författning.⁴⁷ För att generalklausulen ska vara tillämplig krävs dessutom att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Avsikten med utredningens förslag är att möjligheterna för de verkställande myndigheterna att få tillgång till uppgifter hos andra myndigheter ska öka. Utredningens bedömning är att detta syfte inte uppnås om man hänvisar

⁴⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 327.

till att uppgiftsutbyte på begäran från de verkställande myndigheterna kan ske inom ramen för generalklausulen.

Det bör därför införas en sekretessbrytande bestämmelse i utlänningslagen som möjliggör för Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen att, från de myndigheter som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ, på begäran få tillgång till ytterligare uppgifter. Det innebär att en skyldighet att lämna uppgifter på begäran ska gälla för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket (se avsnitt 4.6.4).

Utredningen har bedömt att varken Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten har tillgång till relevanta uppgifter i sådan utsträckning att de ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ. Enligt utredningen finns dock skäl att låta både Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna. En sådan uppgiftsskyldighet är mindre resurskrävande än när uppgifter ska lämnas på eget initiativ men möjliggör att relevanta uppgifter ändå kan komma de verkställande myndigheterna till handa. De verkställande myndigheterna lämnar i flera fall uppgifter om utläningar till Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten, till exempel uppgifter som framkommit vid utredning av brott eller i yttranden med anledning av en fråga om utvisning. Om de verkställande myndigheterna lämnat uppgifter till Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten om en viss utläning för andra ändamål, har de fått kännedom om att han eller hon är aktuell i ett ärende där. De verkställande myndigheterna får då möjlighet att begära ut uppgifter eller underlag som rör utläningen som de inte redan har tillgång till.

De verkställande myndigheter får begära utlämnande av alla sådana uppgifter som myndigheten behöver för att verkställa avlägsnandebeslut eller för att kunna utreda vistelserätten i Sverige. Med att utreda vistelserätten i Sverige menas den utredning som sker till exempel i samband med en inre utlänningskontroll eller för att lokalisera en utläning som inte har rätt att vistas i Sverige och fatta beslut om att han eller hon ska avvisas eller utvisas ur Sverige. Där emot avses inte handläggningen av en ansökan om uppehållstill-

stånd. För uppgiftsutbyte under handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd finns i stället särskilda uppgiftsskyldigheter.

De utlämnande myndigheterna kan vid tillämpningen av bestämmelsen utgå från att de uppgifter som de verkställande myndigheterna begär är sådana uppgifter som behövs. I normalfallet bör det vara fråga om liknande uppgifter som de som omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ, det vill säga uppgifter om utlänningens identitet eller kontaktuppgifter till utlänningen samt om kopior av eventuella identitetshandlingar eller andra utländska handlingar som utlänningen har lämnat in.

Skyldigheten att lämna uppgifter på begäran av de verkställande myndigheterna är fristående från skyldigheten för de utlämnande myndigheterna att lämna uppgifter på eget initiativ. De verkställande myndigheterna kan alltså begära ut uppgifter från en viss myndighet för de nu angivna ändamålen, oavsett om den myndigheten tidigare lämnat uppgifter på eget initiativ eller inte.

En uppgiftsskyldighet i LSU

Säkerhetspolisen verkställer avlägsnandebeslut både med stöd av utlänningslagen och med stöd av LSU. För Säkerhetspolisens del finns därför ett behov av att kunna få uppgifter från andra myndigheter även för att kunna verkställa ett utvisningsbeslut som fattats med stöd av LSU. Behovet är till och med särskilt starkt i dessa fall, mot bakgrund av karaktären av de ärenden som handläggs med stöd av LSU. Den skyldighet att lämna uppgifter på begäran av de verkställande myndigheterna som utredningen föreslår bör därför vara tillämplig även vid verkställighet av beslut om utvisning med stöd av LSU. Detta bör förtydligas genom ett tillägg i 6 kap. 9 § LSU.

4.6.6 Ska uppgifter som omfattas av viss sekretess undantas från uppgiftsskyldigheten?

Utredningens förslag: Uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 1–3 §§, 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 §§, 28 kap. 2 § och 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen ska inte omfattas av de sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter som utredningen föreslår.

Uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen ska inte omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter på eget initiativ. Däremot omfattas de av en skyldighet att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna.

Utredningen föreslår en sekretessbrytande skyldighet för ett antal utpekade myndigheter att lämna vissa uppgifter till de verkställande myndigheterna på eget initiativ samt en kompletterande skyldighet för dessa myndigheter att lämna uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna. När en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet ska införas krävs som utgångspunkt överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och om den eller de mottagande myndigheternas behov av uppgiften kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Om det intresse som sekretessen skyddar hos den utlämnande myndigheten väger tyngre än behovet av uppgiften hos de mottagande myndigheterna, talar det för att uppgiften inte ska omfattas av en uppgiftsskyldighet.

I detta avsnitt finns utredningens överväganden kring om det finns anledning att undanta vissa sekretessbelagda uppgifter från uppgiftsskyldigheten på grund av skador och men som annars kan uppstå.

De verkställande myndigheternas behov av uppgifter är starkt

Syftet med uppgiftsskyldigheten är att främja ett effektivt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse. Som framgår i direktiven är en väl fungerande återvändandeprocess en prioriterad fråga och ett informationsutbyte mellan myndigheter

är en åtgärd som kan bidra till ökad effektivitet. Det är därför utredningens utgångspunkt att de verkställande myndigheternas behov av uppgifter är mycket starkt.

Sekretessen hos de verkställande myndigheterna

En utgångspunkt för en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet är att den sekretess som gäller hos den utlämnande myndigheten inte förs över till den mottagande myndigheten, om detta inte särskilt regleras (7 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Uppgifter som lämnas med stöd av uppgiftsskyldigheten kommer i stället att omfattas av de sekretessbestämmelser som gäller hos den mottagande myndigheten, i den utsträckning som de är tillämpliga. I verksamhet för kontroll över utlämningar – det vill säga bland annat de verkställande myndigheternas verksamhet som syftar till att kontrollera vistelserätt och verkställa avlägsnandebeslut – gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Det gäller med andra ord en presumtion för sekretess för uppgifter om enskilda som ingår i de verkställande myndigheternas verksamhet. Denna presumtion kommer också gälla för de uppgifter om enskilda som lämnas till de verkställande myndigheterna av de utlämnande myndigheterna.

Sekretessen hos de utlämnande myndigheterna

De uppgifter som ska lämnas till de verkställande myndigheterna med stöd av den uppgiftsskyldighet som föreslås av utredningen kan vara både offentliga och sekretessbelagda hos de utlämnande myndigheterna. Vilka sekretessregler som är tillämpliga beror på i vilken verksamhet de förekommer. Vidare kan sekretessens styrka variera mellan olika verksamheter och också inom en verksamhet beroende på en uppgifts karaktär.

Den uppgiftsskyldighet som föreslås av utredningen har avgränsats till att avse en särskild personkrets samt särskilt angivna uppgifter och myndigheter. De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldig-

heten är sådana som typiskt sett är att bedöma som harmlösa. I valet av vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten har också beaktats i vilken utsträckning en skyldighet för respektive myndighet att lämna ut de i lagen angivna uppgifterna riskerar att leda till orimliga konsekvenser för enskilda. Avgränsningarna syftar till att göra uppgiftslämnandet träffsäkert och minska intrånget i den personliga integriteten. De innebär också att ett utlämnande typiskt sett inte bör medföra oproportionerliga konsekvenser i sekretesshänseende. Det kan dock trots detta inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där ett utlämnande riskerar att få orimliga eller oönskade effekter. Sådana effekter kan undvikas genom att det införs en ventil som innebär att det finns möjlighet att beakta sådana sekretesshänsyn och som gör att en uppgiftsskyldighet i vissa fall inte ska fullgöras. En sådan ventil skulle kunna utformas som att de utlämnande myndigheterna i varje enskilt fall ska göra en intresseavvägning, där intresset av att en uppgift ska lämnas ut vägs mot intresset av att sekretessen upprätthålls. Den skulle också kunna utformas så att det direkt av lagen framgår att uppgifter som omfattas av viss sekretess är undantagna från uppgiftsskyldigheten. I följande avsnitt kommer utredningen att beskriva för- och nackdelar med respektive alternativ.

Utredningen föreslår inte en intresseavvägning

En intresseavvägning innebär att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall ska väga behovet av att en uppgift ska lämnas ut mot intresset av att sekretessen upprätthålls innan en uppgift lämnas över till de verkställande myndigheterna. Vid intresseavvägningen kan den utlämnande myndigheten bland annat beakta om uppgifterna skulle skyddas av en svagare sekretess efter utlämnandet och om det innebär risker som gör att ett överlämnande inte är lämpligt. Den skade- eller menprövning som annars skulle gjorts inom ramen för en sekretessbestämmelse, skulle då ske inom ramen för intresseavvägningen enligt bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.

En intresseavvägning kan utformas som att en uppgift inte ska lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det *står klart* att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En sådan intresseavvägning innebär en presumtion för att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska lämnas över till de verkställande myndigheterna, även om presumtionen skulle kunna brytas.

Att en intresseavvägning ska göras av de utlämnande myndigheterna innebär att det finns utrymme att beakta omständigheterna i varje enskilt fall innan en uppgift lämnas till de verkställande myndigheterna. En sådan möjlighet medför en flexibilitet i tillämpningen som kan minska risken för oönskade effekter. Den ställer dock också större krav på tillämparen med risk för att bestämmelsen blir svårtillämpad. De utlämnande myndigheterna har generellt sett inte någon närmare insyn i fråga om de verkställande myndigheternas behov av att en viss uppgift lämnas ut i ett enskilt fall. Det är därför förenat med svårigheter för de utlämnande myndigheterna att göra en egentlig bedömning av i vilka situationer som intresset av att upprätthålla sekretessen väger tyngre än intresset av att uppgiften lämnas ut. Enligt utredningens bedömning innebär det att det bör finnas ett verkligt starkt behov av att det görs en sådan nyanserad bedömning inför ett utlämnande för att uppställa ett krav på intresseavvägning i varje enskilt fall. Om detta inte finns riskerar ett krav på en intresseavvägning endast göra bestämmelsen mer svårtillämpad och leda till att uppgifter som borde ha lämnats till de verkställande myndigheterna inte gör det.

Såvitt utredningen kan bedöma är den skada som i sekretesshänseende kan förväntas för enskilda i samband med ett utlämnande av de aktuella uppgifterna, normalt sett kopplad till de effekter som följer av att de verkställande myndigheterna kan utföra sitt uppdrag. Att förbättra de verkställande myndigheternas möjlighet att utföra sitt uppdrag är dock själva syftet med uppgiftsskyldigheten. Enligt utredningens bedömning är detta därför inte en skaderisk som bör beaktas vid en intresseavvägning, även om det skulle kunnat utgöra en skada i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen. Denna typ av effekter motiverar därför inte att skyldigheten att lämna uppgifter förenas med en intresseavvägning.

Ett utlämnande skulle kunna leda till andra typer av skador om uppgifter lämnas om att någon har fingerade personuppgifter eller så kallad skyddad folkbokföring. I sådana ärenden gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står

klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Skyddad folkbokföring innebär att den som av särskilda skäl kan antas riskera att bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, medges att vara folkbokförd på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt, om åtgärden kan antas tillgodose behovet av skydd (16 § folkbokföringslagen). Fingerade personuppgifter innebär att en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot dennes liv, hälsa eller frihet får medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga. Det är Polismyndigheten som ansöker om fingerade personuppgifter hos Stockholms tingsrätt. Såvitt utredningen kan bedöma är det osannolikt att uppgifter som omfattas av sekretess på grund av att en utlänning har fingerade personuppgifter kommer att omfattas av uppgiftsutbytet. Sådana uppgifter förvaras främst hos Polismyndigheten eller domstol, vilka inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter. Skulle de i ett enskilt fall omfattas av uppgiftsskyldigheten förs sekretessen över till den mottagande myndigheten med stöd av 22 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Dessutom gäller sekretess för kopplingen mellan fingerade personuppgifter och verkliga personuppgifter också med stöd av 21 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

När det gäller frågan om uppgifter om skyddad folkbokföring skulle det kunna förekomma att sådana uppgifter kan omfattas av uppgiftsskyldigheten. Även detta bör dock vara sällsynt, främst med hänsyn till att den som inte har rätt att vistas i Sverige som utgångspunkt inte ska vara folkbokförd i Sverige. Det kan dock finnas närstående anhöriga som också har skyddad folkbokföring. Om det i ett enskilt fall skulle vara så att sådana uppgifter omfattas kommer sekretessen att överföras till den mottagande myndigheten (se 22 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Denna sekretess gäller visserligen inte om uppgifterna lämnas vidare från den mottagande myndigheten, vilket kan komma att bli fallet. Uppgift om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt omfattas dock av sekretess med stöd av 21 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas

för hot eller våld eller lida allvarligt men. Dessutom kommer den allmänt starka sekretessen enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen att gälla hos den mottagande myndigheten. Utredningens bedömning är att sådana uppgifter därmed – i den utsträckning de alls kommer att omfattas av uppgiftsskyldigheten – kommer att ha ett tillfredsställande sekretesskydd även efter att en uppgift har lämnats till de verkställande myndigheterna. Detta är därför inte ett skäl för att införa krav på en intresseavvägning. Däremot bör sådana uppgifter ändå inte spridas till en alltför stor krets utan att det finns ett faktiskt behov av spridningen, mot bakgrund av de risker som sådan spridning kan vara förenad med. Detta kan dock hanteras på annat sätt än genom en intresseavvägning. Utredningen återkommer till denna fråga i följande avsnitt.

Det finns även uppgifter hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten som omfattas av sekretess också mot den enskilde själv. Det gäller uppgifter om en vård- eller behandlingsbehövandes hälsotillstånd om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att sådana uppgifter inte lämnas till honom eller henne. Skyldigheten att lämna uppgifter har visserligen utformats på ett sätt som gör att sådana uppgifter knappast kan komma att omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ. Utredningen kan inte heller se att sådana uppgifter kan behövas för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Utredningens bedömning är därför att det bör vara mycket ovanligt att sådana uppgifter alls kommer att omfattas av de sekretessbrytande uppgiftsskyldigheterna. Denna sekretessbestämmelse är alltså inte heller ett skäl för att införa en intresseavvägning. Däremot kan det, precis som med uppgifter om skyddad folkbokföring, finnas anledning till att iakttäta särskild försiktighet med sådana uppgifter. Utredningen återkommer till denna fråga i nästkommande avsnitt.

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden omfattas av stark sekretess hos de verkställande myndigheterna, i normalfallet lika stark eller starkare sekretess som hos de utlämnande myndigheterna. Ett undantag som utredningen kunnat identifiera är uppgifter som omfattas av absolut sekretess hos Skatteverket genom den så kallade skatteseekretessen i 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Den absoluta skatteseekretessen motiveras med att de skattskyldiga har en långtgående skyldighet att lämna uppgifter

om sina förhållanden till Skatteverket, vilket ger skyddsaspekten en särskild tyngd, och att det skulle kunna uppfattas som integritetskränkande om uppgifter i självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter är av tämligen alldaglig beskaffenhet.⁴⁸ De uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av bestämmelsen om uppgiftsskyldighet är dock typiskt sett harmlösa. Det rör sig om uppgifter som behövs för att Polismyndigheten ska kunna kontrollera vistelserätt eller för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas, det vill säga identitetsuppgifter och kontaktuppgifter. Uppgifter om att en enskild utlänning förekommer hos Skatteverket och var han eller hon kan kontaktas är inte sådana att de integritetshänsyn som motiverar den absoluta skattesekretessen gör sig gällande. Intrånget i den personliga integriteten vägs i vart fall upp av behovet av en uppgiftsskyldighet.

Även uppgifter om vad den enskilde har bestämt om efterlevandeskydd omfattas av absolut sekretess hos Pensionsmyndigheten enligt 28 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen. Efterlevandeskydd innebär att premiepension i vissa fall kan lämnas till en pensionssparares efterlevande make, maka eller sambo. Uppgifter om en pensionsinnehavares maka eller sambo och hans eller hennes kontaktuppgifter kan självklart vara av intresse för de verkställande myndigheter. Uppgiften om att utlänningen har en make, maka eller sambo bör dock kunna lämnas ut utan att det också lämnas ut uppgifter om vad han eller hon har bestämt om efterlevandeskydd.

De fall där intressen hänförliga till den enskildes personliga förhållanden gör att en uppgift inte bör lämnas ut är enligt utredningens mening väl avgränsade. I majoriteten av fallen bör det i princip vara uteslutet att sekretessintressen som hänför sig till enskildas personliga förhållanden väger tyngre än intresset av att de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten överlämnas till de verkställande myndigheterna. Det går därför redan på lagstiftningsnivå att göra bedömningen att det som utgångspunkt inte finns skäl hänförliga till enskildas personliga förhållanden som gör att uppgifter inte ska lämnas till de verkställande myndigheterna. En intresseavvägning riskerar då att leda till att uppgifter som borde ha lämnats över till de verkställande myndigheterna inte gör det. Bestämmelsen blir också mer svårtillämpad. Utredningen anser

⁴⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 256.

därför inte att det är lämpligt att förena den aktuella bestämmelsen med en intresseavvägning. I de fall det finns intressen hänförliga till enskildas personliga förhållanden som gör att uppgifter inte bör lämnas ut bör detta hanteras genom ett undantag från bestämmelsernas tillämpningsområde, se följande avsnitt.

Utredningen föreslår att viss sekretess ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde

Som utredningen har beskrivit ovan skulle en annan lösning för att åstadkomma en ventil där uppgifter i vissa fall inte behöver lämnas över till de verkställande myndigheterna kunna vara att helt undanta uppgifter som omfattas av viss sekretess från bestämmelsens tillämpningsområde. Det innebär att uppgiftsskyldigheten inte bryter viss sorts sekretess. En sådan lösning möjliggör inte samma nyanserade bedömning som en intresseavvägning. Det innebär dock en bestämmelse som är enklare att tillämpa. Utredningens uppfattning är också – med hänsyn till de uppgifter som det är fråga om – att det inte finns ett behov av en mer nyanserad bedömning. Som utredningen har konstaterat ovan bör det med utredningens utformning av uppgiftsskyldigheten i princip inte finnas sådana hänsyn till utlänningens personliga förhållanden som gör att uppgifter inte bör lämnas över till de verkställande myndigheterna. Ett undantag från detta är de situationer där den som uppgifter lämnas om har skyddad folkbokföring eller fingerade personuppgifter – det vill säga uppgifter som skyddas av sekretess med stöd av 22 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Mot bakgrund av de risker som är förenade med att sådana uppgifter sprids till en alltför stor krets är utredningens bedömning att de endast bör omfattas av en uppgiftsskyldighet i de fall det finns ett konkret behov av dem. Om ett sådant behov finns väger enligt utredningens bedömning intresset av att uppgifterna lämnas ut mycket tungt. Mot bakgrund av att uppgifterna dessutom kommer att skyddas av sekretess hos den mottagande myndigheten bör också riskerna i en sådan situation vara acceptabla. Sådana uppgifter bör därför inte omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ. Däremot bör de omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter på begäran av de verkställande myndigheterna.

Ett annat undantag är de fall där det gäller sekretess också mot den enskilde vad gäller uppgifter om hans eller hennes hälsotillstånd, vilket är fallet för uppgifter som skyddas av sekretess med stöd av 28 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Det bör visserligen vara ovanligt att sådana uppgifter alls kommer att omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna. Mot bakgrund av de konsekvenser som kan följa av att sådana uppgifter lämnas vidare bör de dock undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Det bör kunna ske utan att effektiviteten av uppgiftsskyldigheten påverkas.

Utöver detta finns det sekretess som hänför sig till de utlämnande myndigheternas verksamhet som gör att uppgifter inte bör lämnas ut. Här syftar utredningen på tillfällen när ett utlämnande av uppgifter gör att de utlämnande myndigheternas möjlighet att bedriva sin egen verksamhet riskerar att påverkas negativt, till exempel för att det skadar en pågående förundersökning eller planerad revision eller tillsyn. Utredningens uppfattning är att det inte är önskvärt att den aktuella uppgiftsskyldigheten får sådana konsekvenser. Uppgifter som omfattas av sekretess för att skydda dessa intressen bör därför inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Utredningen har identifierat följande sekretessbestämmelser där undantag från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde bör gälla.

- Sekretess till skydd för uppgifter om planläggning eller förberedelser inför inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra (17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess föreligger om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan skyddas av sekretessen är till exempel uppgifter som rör de personer som ska bli föremål för granskningen.
- Sekretess till skydd för uppgift som hänför sig till pågående granskning för kontroll av bland annat skatt eller avgift till staten (17 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser. I allmänhet borde sekretess med stöd av paragrafen med hänsyn till skaderekvisitet gälla under relativt kort tid.⁴⁹

⁴⁹ Lenberg, Tansjö, Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen. JUNO version 28. Kommentaren till 17 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

- Sekretess till skydd för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller under förutsättning att det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Samma sekretess gäller även i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bland annat en åklagarmyndighet eller Skatteverket (18 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).
- Sekretess till skydd för uppgifter som hänför sig till bland annat Skatteverkets verksamhet i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas.
- Sekretess enligt 18 kap. 1 eller 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen gäller också i annan verksamhet än som avses i de paragraferna hos en myndighet för att biträda bland annat en åklagarmyndighet med att förebygga, uppdaga utreda eller beivra brott samt hos Kronofogdemyndigheten för uppgift som angår misstanke om brott (18 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

Den nu beskrivna sekretessen gäller i den utsträckning som verksamheten skadas om uppgiften röjs. Om uppgifter kan lämnas till de verkställande myndigheterna utan att verksamheten skadas gäller alltså inte sekretess för uppgifterna. Då finns inte heller något hinder mot att uppgifterna överlämnas till de verkställande myndigheterna. Det betyder också att uppgifter kan komma att överlämnas efter att en förundersökning eller revision har avslutats.

Därutöver finns viss sekretess som ansetts vara så skyddsvärd att den inte omfattas av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen är sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors

hälsa (24 kap. 2 a § offentlighets- och sekretesslagen), statistiksekretess (24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen), hälso- och sjukvårdssekretess (25 kap. 1–8 §§ offentlighets- och sekretesslagen), socialtjänstsekretess (26 kap. 1–6 §§ offentlighets- och sekretesslagen), sekretess hos tillståndsmyndighet inom postområdet med mera (29 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen), sekretess inom Riksbankens och Riksgäldskontorets verksamhet och myndigheternas uppdragsverksamhet för enskilda räkning (31 kap. 1 § första stycket, 2 och 12 §§ offentlighets- och sekretesslagen), sekretess hos Barnombudsmannen eller i verksamhet enligt lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter (33 kap. 2 och 4 a §§ offentlighets- och sekretesslagen), sekretess i medlingsärenden hos domstol med flera (36 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen), sekretess hos notarius publicus (40 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen) och sekretess i samband med lagring och teknisk bearbetning av personuppgifter (40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen).

Avsikten är inte att utredningens förslag ska leda till att sekretess som inte bryts med stöd av generalklausulen ska kunna brytas i större omfattning. Sekretess som är undantagen från generalklausulens tillämpningsområde ska därför undantas från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde, i den utsträckning sådan sekretess är tillämplig inom de föreslagna myndigheterna. Det betyder att statistiksekretess, som kan gälla inom statistikmyndigheter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och hälso- och sjukvårdssekretess som kan gälla inom delar av Kriminalvårdens och Arbetsförmedlingens verksamhet ska undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Även sekretess som gäller i verksamhet för enbart teknisk bearbetning eller lagring för någon annans räkning bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. I en sådan situation är det lämpligare att den myndighet som innehar uppgifterna ansvarar för bedömningen av om de ska lämnas över till de verkställande myndigheterna. I övrigt har utredningen inte identifierat någon sekretess som omfattas av generalklausulens tillämpningsområde och som gäller hos de myndigheter som utredningen anser ska omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Sekretess som följer av internationella avtal

I vissa bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen finns begränsningar av hur sekretess kan brytas med stöd av uppgiftsskyldigheter. Det gäller sekretess som följer av internationella förpliktelser. Två sådana exempel är bestämmelsen i 27 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen om absolut sekretess till skydd för enskilda enligt internationella avtal i verksamhet som rör skatt, tull och taxering och bestämmelsen i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för uppgifter som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Andra exempel är 34 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen varav framgår att sekretess gäller i bland annat vissa delar av Kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som myndigheten förfogar över med anledning av ett avtal med en annan stat eller mellanstatlig organisation, i den utsträckning som riksdagen godkänt ett sådant avtal. Det finns även andra liknande bestämmelser. Det följer direkt av dessa bestämmelser att en uppgiftsskyldighet med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen inte får tillämpas i strid med avtalet. Det gäller naturligtvis också för den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår. Detta följer dock direkt av befintlig lagstiftning och behöver inte förtydligas särskilt.

4.6.7 Vad händer om inte uppgiftsskyldigheten efterlevs?

Utredningens bedömning: Det behövs inga särskilda regler om påföljder för den som inte följer en skyldighet att lämna uppgifter.

En del av utredningens uppdrag är att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna få om en skyldighet att lämna uppgifter inte efterlevs.

Utredningens förslag är utformat som en sekretessbrytande skyldighet att lämna över vissa avgränsade uppgifter på eget initia-

tiv. Det finns gott om liknande sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter, till exempel i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Andra myndigheter har skyldigheter att på eget initiativ uppmärksamma vissa myndigheter om och när det finns anledning att misstänka felaktiga utbetalningar.⁵⁰ Det finns också förslag till nya skyldigheter för vissa myndigheter att på eget initiativ lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.⁵¹ Även på nu nämnda områden finns det starka skäl för att uppgiftsskyldigheterna efterlevs. Här har dock inte föreslagits några särskilda konsekvenser för den som inte följer skyldigheten att lämna uppgifter. Det finns inte heller beträffande befintliga uppgifts- och underrättelseskyldigheter i utlänningsförordningen eller någon annan uppgifts- eller underrättelseskyldighet som utredningen kunnat identifiera.

Utredningens förslag träffar enbart statliga myndigheter. Skyldigheten riktar sig till myndigheten. Vilka funktioner inom myndigheterna som ska ansvara för att utöva uppgiftsskyldigheten kommer att behöva konkretiseras inom respektive myndighet, till exempel i arbetsordning. För anställda inom statliga myndigheter gäller lagen (1994:260) om offentlig anställning. Lagen om offentlig anställning innehåller bestämmelser om disciplinpåföljder vid tjänsteförseelser, det vill säga i situationer där en arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Vid särskilt allvarliga fall finns bestämmelser om tjänstefel i 20 kap. brottsbalken. Det finns med andra ord redan ett system för att hantera eventuella konsekvenser när en statligt anställd åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Dessutom framstår det som främmande att särskilt reglera denna fråga för en av alla de sekretessbrytande uppgifts- och underrättelseskyldigheter som finns. Utredningen anser därför inte att det finns behov av några särskilda regler om påföljder för den som inte följer den skyldighet att lämna uppgifter som utredningen föreslår.

⁵⁰ Se till exempel lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

⁵¹ Lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, beslutad den 26 september 2024.

4.6.8 Upphävande av vissa underrättelseskyldigheter för Skatteverket och Arbetsförmedlingen

Förslag: Den skyldighet som Skatteverket och Arbetsförmedlingen har enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen att i vissa fall underrätta Polismyndigheten om en utlänning bör upphävas.

Underrättelseskyldigheten i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen

Enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen har Skatteverket och Arbetsförmedlingen skyldighet att utan föregående begäran underrätta Polismyndigheten om en utlännings fullständiga namn, födelsedatum, medborgarskap och bostadsadress. Skatteverket ska lämna sådana uppgifter när utlänningen första gången anmäler sig till folkbokföring i Sverige eller ska folkbokföras här utan egen anmälan samt när han eller hon för första gången ansöker om godkännande för F-skatt och inte kan visa att han eller hon har uppehållstillstånd. Uppgifter ska lämnas av ett arbetsförmedlingskontor när utlänningen första gången anmäler sig hos förmedlingen för registrering eller för att på annat sätt ta förmedlingens tjänster i anspråk.

Den som lämnar underrättelse bör uppmana utlänningen att ta kontakt med Migrationsverket i fråga om uppehålls- eller arbetstillstånd. Polismyndigheten ska med anledning av en underrättelse se till att utlänningen ansöker om uppehålls- eller arbetstillstånd hos Migrationsverket eller vidta de andra åtgärder som underrättelsen ger anledning till. Någon underrättelse behövs dock inte om utlänningen har sökt uppehållstillstånd i Sverige eller är undantagen från skyldigheten att ha uppehållstillstånd.

Underrättelseskyldigheten avser att möjliggöra den inre utlänningskontrollen. Motiven till bestämmelsen har dock inte utvecklats närmare i några förarbeten.⁵² Vissa oklarheter råder vid tillämpningen, bland annat i fråga om vilken personkrets som uppgifter ska lämnas om. Det anses ovisst om personer som håller sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut omfattas av bestämmelsen, eftersom dess ordalydelse kan innebära att den enbart gäller för de utlännningar som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd. Med beak-

⁵² Regeringens förordningsmotiv 1989:3.

tande av bestämmelsens avsedda syfte finns det å andra sidan argument som talar för att underrättelseskyldighet gäller även för dem med ett verkställbart avvisnings- eller utvisningsbeslut.⁵³

Underrättelseskyldigheten bör avskaffas

Utredningens förslag om en ny sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i utlänningslagen innebär att bland annat Arbetsförmedlingen och Skatteverket ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Polismyndigheten om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Frågan är om det, om förslaget genomförs, finns behov att behålla uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen.

Den uppgiftsskyldighet som föreslås av utredningen kommer att omfatta samtliga utlänningar som omfattas av skyldigheten i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen och detta oavsett vad som gäller i fråga om bestämmelsens tillämpning. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer även att avse samtliga de uppgifter (och fler) som också ska lämnas enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Om utredningens förslag genomförs finns därför inte skäl att behålla uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 1 § utlänningsförordningen då det skulle innebära en dubbelreglering. Utredningen föreslår därför att den skyldighet som Skatteverket och Arbetsförmedlingen har enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen att i vissa fall underrätta Polismyndigheten om en utlänning ska upphävas.

4.7 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

4.7.1 Ökad personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om en ny sekretessbrytande uppgiftsskyldighet kommer att innebära ökad personuppgiftsbehandling.

Utredningen föreslår att flera myndigheter ska få en skyldighet att lämna uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige till de verkställande myndigheterna. Detta kommer att innebära

⁵³ Se bland annat prop. 2012/13:58 s. 28.

personuppgiftsbehandling, både i samband med själva överlämnandet och i samband med att uppgifter struktureras eller sammanställs inför överlämnandet. Utredningens förslag ska dock inte innebära att myndigheterna som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska behöva göra någon egen utredning eller inhämta några nya personuppgifter för att uppfylla uppgiftsskyldigheten. Personuppgiftsbehandling i samband med fullgörandet av sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter ingår redan i dag i samtliga myndigheters personuppgiftsbehandling i olika utsträckning. Utredningen bedömer därför att det är fråga om en ökad personuppgiftsbehandling men inte om helt ny sådan.

För de verkställande myndigheterna kommer personuppgiftsbehandlingen också framför allt vara sådan behandling som redan i dag sker i fullgörandet av deras uppdrag. Det kan framför allt bli fråga om ökad personuppgiftsbehandling i samband med den överlämning som sker mellan den mottagande myndigheten och övriga verkställande myndigheter. Även detta förekommer dock i dag enligt befintlig lagstiftning och är en naturlig följd av att det är tre myndigheter som delar på uppdraget att verkställa avlägsnandebeslut och där uppdraget kan gå över från en myndighet till en annan under ett ärendes gång.

4.7.2 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Utredningens bedömning: Merparten av de personuppgifter som ska behandlas med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten kommer att vara relativt harmlösa. Det kan dock förekomma att även mer integritetskänsliga personuppgifter kommer att behandlas vid utlämnande på begäran av de verkställande myndigheterna. Det bör dock ske i begränsad utsträckning.

Utredningen har konstruerat uppgiftsskyldigheten på ett sätt som innebär att det vid uppgiftslämnande på eget initiativ i princip är styrt vilka uppgifter som ska lämnas för det fall de finns tillgängliga. Det är framför allt fråga om mindre integritetskänsliga uppgifter om en utlämnings identitet och vistelseplats. Även när de verkställande myndigheterna begär ut uppgifter från de utlämnande myndighe-

terna kommer det typiskt sett vara fråga om liknande uppgifter. Det kan dock inte uteslutas att det i enskilda fall kan bli fråga om att mer integritetskänsliga uppgifter kommer att lämnas ut.

En särskild uppgift som ska ingå är uppgift om utlännings medborgarskap. Personuppgifter som avslöjar bland annat ras och etniskt ursprung utgör känsliga personuppgifter. Sådana uppgifter får som utgångspunkt inte behandlas enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning gäller dock 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). Enligt brottsdatalagen får känsliga personuppgifter behandlas om uppgifter om en person redan behandlas och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Enligt dataskyddslagen får känsliga personuppgifter bland annat behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats till en myndighet och behandlingen krävs enligt lag.

Uppgift om medborgarskap är oftast inte en känslig personuppgift eftersom en sådan uppgift normalt sett inte ger upplysning om ras eller etniskt ursprung. Skulle en sådan uppgift i det enskilda fallet avslöja etniskt ursprung kan den dock anses vara en känslig personuppgift.⁵⁴

I vissa fall kan därför en uppgift om medborgarskap i kombination med andra uppgifter i underrättelsen anses vara en känslig personuppgift – men inte i samtliga fall. En uppgift om medborgarskap är dock i samtliga fall en absolut förutsättning för att de verkställande myndigheterna ska kunna utföra sitt uppdrag, antingen för att bedöma om en person har rätt att vistas i landet eller för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut till rätt land. De verkställande myndigheterna behandlar redan i dag denna typ av uppgifter i samtliga ärenden. Uppgiftsskyldigheten innebär inte heller ett krav på de utlämnande myndigheterna att inhämta några nya uppgifter, utan endast att överlämna sådana uppgifter som man

⁵⁴ Prop. 2009/10:85 s. 325.

redan förfogar över. För att uppgiften ska kunna behandlas av de utlämnande myndigheterna krävs alltså att den redan får behandlas enligt befintlig registerlagstiftning. Utredningen föreslår ett lagstöd för själva överlämnandet av uppgifterna till de verkställande myndigheterna.

En annan uppgift som kan nämnas särskilt är uppgift om personnummer och samordningsnummer. Sådana uppgifter får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (10 § dataskyddslagen). Utredningens bedömning är att behandlingen av dessa typer av uppgifter är mycket viktig för att möjliggöra att de uppgifter som lämnas till de verkställande myndigheterna kan kopplas ihop med rätt individ. Det minskar risken för ytterligare behandling av personuppgifter inom de verkställande myndigheterna och risken för att uppgifter hänförs till fel individ. Det är en förutsättning för att uppgiftsutbytet ska få avsedd effekt.

Endast en uppgift om att en viss myndighet har lämnat ut en uppgift om en utlänning kan inte anses vara särskilt integritetskänslig. Även om det är fråga om uppgifter som kommer från Åklagarmyndigheten eller Kronofogdemyndigheten så kommer det inte att framgå detaljer om varför utläningen förekommer inom den myndigheten.

4.7.3 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Även om den personuppgiftsbehandling som nu föreslås innebär ett visst integritetsintrång kommer den inte att utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Uppgiftsskyldigheten rör en avgränsad målgrupp och gäller bara för särskilt utpekade myndigheter samt ska endast omfatta avgränsade uppgifter. Det talar för att personuppgiftsbehandlingen bör bli relativt begränsad.

Den föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter på eget initiativ till de verkställande myndigheterna är avgränsad på flera sätt. Den avser endast vissa myndigheter, som ska lämna vissa avgränsade uppgifter, när det finns konkreta omständigheter som tyder på att uppgifterna avser en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige. Även personuppgiftsbehandlingen när det gäller utlämnande av uppgifter på begäran från de verkställande myndigheterna bör vara begränsad – den är avgränsad till vissa myndigheter och till de uppgifter som de verkställande myndigheterna behöver för att verkställa avlägsnandebeslut eller utreda vistelserätten i Sverige. I de flesta fall är de uppgifter eller underlag som behövs uppgifter om utlänningens vistelseplats eller identitet.

Personuppgiftsbehandlingen kommer framför allt att avse utländska medborgare som inte har rätt att vistas i Sverige.

Det är svårt att uppskatta hur omfattande personuppgiftsbehandlingen kan komma att bli. Detta har flera anledningar. Det finns betydande osäkerhet kring gruppens storlek, särskilt när det gäller de utlänningar som vistas i Sverige utan att någonsin ha gett sig till känna för de verkställande myndigheterna. Dessutom finns en osäkerhet kring i hur stor utsträckning personer i gruppen faktiskt har kontakt med de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det ligger i sakens natur att den som vistas i Sverige utan att ha rätt att vara här och som försöker undgå upptäckt av de verkställande myndigheterna i stor utsträckning undviker myndighetskontakter. Det kan inte heller uteslutas att det kan förekomma att uppgifter lämnas om utländska medborgare som har rätt att vistas i Sverige. Avsikten är dock att de myndigheter som omfattas av utredningens förslag till uppgiftsskyldighet ska ha goda förutsättningar för att kunna avgöra i vilka fall som en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige, vilket bör minska risken för att uppgifter lämnas felaktigt.

Ett ökat uppgiftslämnande till de verkställande myndigheterna får till följd att fler uppgifter samlas inom en och samma myndighet. Det innebär i sig vissa integritetsrisker. Det innebär ökad spridning av personuppgifter och skulle kunna bidra till ökad kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Uppgifterna kommer också att användas för åtgärder som innebär negativa konsekvenser för enskilda. Införandet av en uppgiftsskyldighet kommer alltså medföra ett visst intrång i den enskildes personliga inte-

gritet. Eftersom det som regel är fråga om mindre känsliga uppgifter som behövs är dock de effekter som uppgiftslämnandet får för den enskilde främst sådana som följer av att de verkställande myndigheterna beslutar om ett avlägsnandebeslut eller verkställer ett sådant. Det finns däremot mindre risk för att den enskildes anseende skadas. Utredningens bedömning är sammantaget att de avgränsningar som gjorts av den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att det inte bör bli fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

4.7.4 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om en uppgiftsskyldighet har som ändamål att öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i Sverige.

Uppgiftsskyldigheten syftar inte till att kartlägga enskilda, men kan leda till ökade förutsättningar för sådan kartläggning.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 3 § brottsdatalagen – finalitetsprincipen).

Ändamålen med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att den ska leda till att öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut och att stärka arbetet med att motverka olovlig vistelse i Sverige. Införandet av en uppgiftsskyldighet innebär att personuppgifter kommer att behandlas för andra ändamål än vad de ursprungligen samlats in för. Till exempel kan personuppgifter ha samlats in och behandlats av Försäkringskassan med ändamålet att få underlag för bedömningen av rätten till ersättning från socialförsäkringssystemet. När sådana uppgifter därefter lämnas över till de verkställande myndigheterna, antingen på eget initiativ eller på

begäran, är ändamålet med behandlingen i stället att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i Sverige.

Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Typiskt sett innebär personuppgiftsbehandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda stora integritetsrisker. Syftet med utredningens förslag om ett utökad uppgiftslämnande är inte att öka övervakningen eller kartläggningen av personer, utan att motverka olovlig vistelse i landet. Förslaget kan dock leda till att förutsättningarna för sådan övervakning eller kartläggning ökar, genom att flera uppgifter om samma person samlas inom en och samma myndighet.

4.7.5 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet utgör rättslig grund för de utlämnande myndigheternas behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser.

De verkställande myndigheternas behandling av personuppgifter har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

Den nu föreslagna skyldigheten att lämna uppgifter sker för att uppfylla ändamål och syften som faller inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. I vissa fall kommer personuppgifter som har behandlats med stöd av brottsdatalagen och sektorsspecifik lagstiftning på det området – till exempel inom Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet – att överlämnas till de verkställande myndigheterna för behandling som sker med stöd av EU:s dataskyddsförordning. För den behandling som sker i samband med utlämnandet är EU:s dataskyddsförordning, och inte brottsdatalagen, tillämplig.⁵⁵ Den personuppgiftsbehandling som följer för att uppfylla den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår måste rymmas inom någon av de rättsliga grunder som finns i artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning.

⁵⁵ Prop. 2017/18:232 s. 138 f.

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Utredningen föreslår en ny lagreglerad skyldighet att lämna uppgifter för vissa särskilt angivna myndigheter. Syftet är att uppgiftsskyldigheten ska öka de verkställande myndigheternas förutsättningar för att verkställa avlägsnandebeslut och att stärka deras arbete med att motverka olovlig vistelse i Sverige. Detta får anses vara uppgifter av allmänt intresse. Eftersom uppgiftsskyldigheten regleras i lag – och innebär en skyldighet att lämna uppgifter – utgör den även en rättslig förpliktelse.⁵⁶ Personuppgiftsbehandling som sker för att fullgöra uppgiftsskyldigheten kommer därmed att vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och för att fullgöra en rättslig förpliktelse.

Utredningens föreslagna bestämmelse om uppgiftsskyldighet kommer att utgöra den rättsliga grunden för de utlämnande myndigheternas behandling av personuppgifter. Den rättsliga grunden är specifik, både vad gäller vilka uppgifter och vilka myndigheter som ska omfattas samt vilken personkrets uppgiftsskyldigheten avser. Behandlingen blir därmed tydlig, precis och förutsebar i enlighet med skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning. Utredningen kommer i nästa avsnitt att redogöra för varför den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av den rättsliga grunden är nödvändig och proportionerlig samt för de avgränsningar som gjorts för att begränsa intrånget. Personuppgiftsbehandlingen sker för ändamål som syftar till att upprätthålla den grundläggande principen om reglerad invandring och säkerställa statens kontroll över att de som befinner sig i landet har rätt att göra det. Detta är viktiga mål av generellt allmänt intresse. Lagstiftningen uppfyller därmed kraven på utformningen av en rättslig grund i artiklarna 6.3, 6.4 och 23.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

⁵⁶ Prop. 2017/18:105 s. 53–59.

De verkställande myndigheternas behandling av personuppgifter med anledning av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har stöd i det befintliga dataskyddsregelverket genom bland annat utlänningsdatalagen. Där finns också stöd för behandlingen i samband med att en av de verkställande myndigheterna lämnar över uppgifter till en annan av myndigheterna. Genom utlänningsdatalagen säkerställs att personuppgifterna efter överlämnandet behandlas på ett sätt som är förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

4.7.6 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som följer av den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändigt och proportionerligt.

Det finns, enligt utredningens direktiv, ett behov av att stärka arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i Sverige. Detta är grundläggande led i principen om reglerad invandring. Ett sätt att stärka arbetet är att låta de verkställande myndigheterna få tillgång till ytterligare uppgifter från andra myndigheter och att dessa myndigheter ska vara skyldiga att lämna sådana uppgifter. Utredningen har beskrivit behovet av ytterligare uppgifter under avsnitt 4.3.2.

Uppgiftsskyldigheten förväntas leda till att de verkställande myndigheterna får ökad kännedom om vilka utlänningar som uppehåller sig i landet utan att ha rätt att vistas här, var de befinner sig och vilka andra myndigheter som utlännen kan ha kontakt med. Detta förväntas i sin tur öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut och motverka olovlig vistelse i Sverige. Att uppgifter ska lämnas på eget initiativ innebär visserligen en risk för att uppgifter överlämnas i onödan. Utredningens bedömning är dock att ett uppgiftslämnande som sker endast på förfrågan från de verkställande myndigheterna inte är tillräckligt för att uppfylla det eftersträvade syftet (jfr avsnitt 4.4.5). Utredningen har inte heller kunnat identifiera alternativa lösningar som på samma sätt skulle öka de verkställande myndigheternas kunskap om vilka som befinner sig i Sverige. Utredningens bedömning är därför att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är nödvändig.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår kommer att innebära intrång i den personliga integriteten. Den kommer att leda till ökad personuppgiftsbehandling, att uppgifter från flera myndigheter samlas hos de verkställande myndigheterna och en risk för ökad kartläggning av enskilda. Uppgiftsskyldigheten kommer också att innebära att personuppgifter behandlas för andra och nya ändamål än insamlingsändamålen. Utredningen har dock gjort bedömningen ovan att personuppgiftsbehandlingen inte innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

I utformningen av uppgiftsskyldigheten har utredningen gjort ett antal vägval i syfte att begränsa intrånget i den personliga integriteten. Uppgiftsskyldigheten avser endast vissa utpekade myndigheter som dels kan förväntas komma i kontakt med utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige, dels kan förväntas ha goda förutsättningar för att identifiera detta. Utredningen har redan på en generell nivå gjort avgränsningar som innebär att uppgiftsskyldighet inte föreslås för sådana myndigheter eller funktioner där en uppgiftsskyldighet förväntas innebära orimliga effekter för enskilda. Uppgiftsskyldigheten avser dessutom endast avgränsade uppgifter som är mindre känsliga. Utredningens uppfattning är att dessa avgränsningar innebär att personuppgiftsbehandlingen inte blir för omfattande eller innebär för stort intrång i den personliga integriteten i förhållande till det eftersträlvade syftet. Utredningens bedömning är att avgränsningarna leder till att intrånget i den personliga integriteten begränsas så långt det är möjligt samtidigt som syftet med uppgiftsskyldigheten fortfarande uppnås. Utredningens bedömning är därför lagstiftningen också är proportionerlig.

Sammantaget bedöms därmed det intrång i den personliga integriteten som följer av den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår vara nödvändigt och proportionerligt.

5 Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

5.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att antalet utläningar som uppehåller sig i landet trots att de saknar rätt till det har ökat i takt med den ökade rörligheten över gränsen till Sverige. För att komma till rätta med detta problem måste myndigheterna ha effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det (inre utlänningskontroll).

Utredningen ska enligt direktiven göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroll. Syftet med översynen är att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige och på så sätt också stärka återvändandearbetet. I uppdraget ingår att undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätten. Undersökningen ska ske i samråd med i första hand Polismyndigheten men även med andra instanser som kan bidra med sakkunskap. Utifrån det som framkommer vid undersökningen ska utredningen analysera nuvarande regelverk och ta ställning till om det finns ett behov av författningsändringar för att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt arbete med inre utlänningskontroller. En särskild fråga som ska uppmärksammas inom ramen för översynen rör de grundläggande kraven för att kontrollåtgärder enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen ska få genomföras.

Utredningen ska även ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, bland annat Polismyndigheten i samband med inre utlänningskontroll ska kunna eftersöka, omhänderta och genom söka elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att kunna fastställa en utlännings identitet. Utredningens överväganden och för-

slag i denna del redovisas i kapitel 6, tillsammans med förslag om att åtgärden ska kunna användas även i andra situationer än vid inre utlänningskontroll.

Utredningen ska också utreda och ta ställning till om det ska vara möjligt att ta dna-prov vid inre utlänningskontroll. Utredningens överväganden i denna del redovisas i kapitel 8. I kapitel 8 behandlas dessutom frågan om det ska vara möjligt att ta dna-prov i ärenden om uppehållstillstånd.

5.2 Allmänt om inre utlänningskontroll

Polismyndigheten ansvarar för gränskontroll till och från Sverige. Den gränspolisiära verksamheten har också i uppdrag att motverka att utlännningar, som befinner sig inne i landet, vistas här utan att ha rätt till det. Uppdraget syftar till att upptäcka utlännningar som vistas i olovligen i landet, oavsett om detta är på grund av att de aldrig har gett sig till känna för myndigheterna, stannat kvar efter att ett uppehållstillstånd har gått ut eller undandrar sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Polismyndigheten kan bli uppmärksammas på att det finns skäl att närmare utreda och kontrollera en utlänning som vistas i Sverige på flera sätt. Det kan till exempel ske genom att en polisman gör iakttagelser vid patrullering eller i samband med ett ingripande på grund av en ordningsstörning eller ett misstänkt brott. Det kan också uppkomma skäl att utreda och kontrollera om en utlänning har rätt att vistas i Sverige i samband med en trafikkontroll eller myndighetsgemensamma kontroller mot bland annat arbetslivskriminalitet (så kallade arbetsplatsinspektioner). Polismyndigheten kan också bli uppmärksammas på att det finns skäl för kontroll genom käll- och underrättelseinformation eller genom tidigare erhållen kunskap och erfarenhet som finns hos myndigheten.

Polismyndighetens befogenhet att vidta sedvanliga utredningsåtgärder i syfte att kontrollera om en utlänning som vistas i landet saknar rätt att vistas här är inte särskilt reglerad utan följer av myndighetens allmänna uppdrag att motverka olovlig vistelse. Exempel på sedvanliga utredningsåtgärder är slagningar i dataregister och inhämtning, analys och bearbetning av underrättelseinformation. Det kan också handla om åtgärder som vidtas ute på fältet, exem-

pelvis att ställa allmänna frågor till en person som Polismyndigheten redan etablerat kontakt med i samband med ett ingripande eller kontroll av annat slag.

Vissa särskilda kontrollåtgärder som vidtas i arbetet med att motverka olovlig vistelse inne i landet får dock endast utföras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Vilka dessa kontrollåtgärder är och under vilka förutsättningar de får vidtas regleras i 9 kap. utlänningslagen. En första förutsättning för att en särskild kontrollåtgärd ska få vidtas är att något av de grundläggande kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen är uppfyllt. Därutöver måste vissa andra särskilda krav vara uppfyllda. De särskilda kraven skiljer sig åt beroende på åtgärd och framgår av den bestämmelse som reglerar respektive åtgärd.

Kontroll av utlänningslag som vistas i Sverige är en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kontroller och kontrollåtgärder får utföras var som helst i landet. Inre utlänningskontroll är en arbetsuppgift som ska utföras av alla poliser och inte bara gränspoliser. I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns särskild reglering för kontroller i gränsnära områden (se avsnitt 5.3).

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten med inre utlänningskontroller, till exempel vid en kontroll på Öresundsbron eller på annan plats inne i landet (9 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen).

Även Migrationsverket kan besluta om åtgärder med stöd av bestämmelserna i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Migrationsverkets åtgärder sker dock som ett led i handläggningen av ett ärende som verket har att pröva och skiljer sig därför från den kontroll som Polismyndigheten utför. Migrationsverket kan kalla eller hämta en utlänningslag till verket för utredning. Migrationsverket har inte befogenhet att på egen hand använda tvångsmedel för att genomdriva sina beslut. Om det behövs tvångsmedel för att verkställa en beslutad åtgärd – till exempel en hämtning – får Migrationsverket i stället begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § utlänningslagen).

5.2.1 Något om begreppet inre utlänningskontroll

Under utredningens arbete har framkommit att begreppet ”inre utlänningskontroll” ges olika innebörd beroende på sammanhang. I vissa sammanhang används begreppet för att beskriva samtliga åtgärder som vidtas av Polismyndigheten i syfte att kontrollera utlänningsåtgärder under vistelsen i landet, det vill säga såväl sedvanliga utredningsåtgärder som de åtgärder som är särskilt reglerade i 9 kap. utlänningslagen. I andra sammanhang används begreppet för att beskriva enbart de kontrollåtgärder som är särskilt reglerade.¹ Att begreppet ges olika innebörd har, enligt utredningen, bidragit till att det finns olika uppfattningar också i fråga om innebörden och tillämpningen av de grundläggande kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

Utredningens uppfattning är att de grundläggande kraven enbart gäller när en särskild åtgärd för kontroll ska vidtas enligt 9 kap. utlänningslagen. De grundläggande kravens syfte är att säkerställa dels att en åtgärd vidtas i rätt syfte (att utreda om vistelserätt saknas), dels att det på ett allmänt plan är motiverat att i detta syfte vidta åtgärden (att det finns grundad anledning eller annan särskild anledning). De grundläggande kraven anger alltså en allmän tröskel för när det anses vara motiverat att vidta en särskild kontrollåtgärd. Frågan om en viss specifik åtgärd kan vidtas regleras därefter vidare genom de särskilda krav som gäller för just den åtgärden.

Att ett grundläggande krav måste vara uppfyllt för att få vidta en sedvanlig utredningsåtgärd är, enligt utredningen, varken ändamålsenligt eller nödvändigt. Ett sådant synsätt skulle till exempel medföra att det i princip blev omöjligt att hantera, bearbeta och analysera underrättelseinformation. Detta eftersom det skulle krävas att det redan fanns annat underlag som innebar att det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig här i landet. Att sådant underlag skulle komma Polismyndigheten till handa utan att någon form av utredningsåtgärd vidtas framstår inte som sannolikt. Sedvanliga utredningsåtgärder innebär normalt inte besvär för en enskild eller intrång i hans eller hennes integritet. Det finns därför inte heller behov av att särskilt reglera förutsättningarna för när dessa åtgärder får vidtas i lag.

¹ Det vill säga kontrollåtgärder enligt 9 kap. 4 a §, 8 § första stycket 4, 8 b §, 8 f § samt 9, 9 a och 11 §§ utlänningslagen.

5.2.2 Grundläggande krav för att vidta särskilda kontrollåtgärder

I 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen anges de grundläggande kraven för att inre utlänningskontroll ska få utföras, vilka är att det antingen finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll.

Bestämmelsen är i huvudsak hämtat från 1989 års utlänningslag. Förarbetena till bestämmelsen är kortfattade. I specialmotiveringen till bestämmelsen i 1989 år utlänningslag anges att bestämmelserna syftar till att vara en erinran om att det ska finnas särskild anledning att kontrollera en viss utlänning innan en åtgärd vidtas. Det hänvisas också särskilt till två ärenden från JO från 1980 och 1981. I dessa båda ärenden har JO uttalat sig om att enbart det förhållandet att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt inte utgör tillräcklig anledning att hejda en person på gatan och inleda en utlänningskontroll. Det framhålls dock i specialmotiveringen att utlänningens uppträdande eller umgänge ibland kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att vistas här. Vad som kan föranleda att det annars finns särskild anledning till kontroll berörs inte närmare.²

Den tidigare Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1). Under 5 § i föreskrifterna finns allmänna råd avseende tillämpningen av de grundläggande kraven. Där anges att rekvisitet ”grundad anledning att anta” bör uppfattas så, att en inre utlänningskontroll får företas endast efter en helhetsbedömning av föreliggande objektiva omständigheter grundade på den enskilde polisemannens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information. Utlänningens uppträdande och umgänge kan vara en omständighet som i vissa fall kan ge anledning att anta att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. I de allmänna råden framhålls, precis som i förarbetena, att inre utlänningskontroll inte får genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt. I de allmänna råden finns även ett tillägg om att kontroller inte heller får genomföras enbart på grund av personens språk eller namn.

² Prop. 1988/89:86 s. 173 och JO dnr 762-1980 och 1377-1981.

Kriminalunderrättelser eller annan information kan utgöra underlag för Polismyndigheten att sammanställa välgrundade profiler. Sådana profiler kan, ensamma eller tillsammans med andra omständigheter, motivera kontroll av en utlänning under förutsättning att de ger grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet.

När det gäller rekvisitet ”annars finns särskild anledning till kontroll” anges som ett allmänt råd att detta bör kunna tillämpas när det finns anledning att kontrollera identiteten på en utlänning i samband med till exempel ett frihetsberövande eller en brottsutredning. En inre utlänningskontroll kan också ske i samband med en fordons- och förarkontroll där förarens identitet och rätt att framföra fordonet kontrolleras. Vid en sådan kontroll bör även en passagerare i ett fordon kunna bli föremål för inre utlänningskontroll om det föreligger objektiva omständigheter som ger grundad anledning till kontroll.

5.2.3 De särskilda kontrollåtgärderna

I detta avsnitt finns en redogörelse för de särskilda kontrollåtgärder som regleras i 9 kap. utlänningslagen och som, under vissa förutsättningar, får vidtas vid inre utlänningskontroll.

Möjlighet att begära, eftersöka och omhänderta pass och andra handlingar

Polismyndigheten och Kustbevakningen har, om vissa förutsättningar är uppfyllda, rätt att vid inre utlänningskontroll begära, eftersöka och omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar samt handlingar som visar hans eller hennes rätt att vistas i landet.

Pass och andra handlingar som visar en utlännings identitet är centrala för att kunna upprätthålla en reglerad invandring och motverka skuggsamhället. Det är av stor vikt att staten har kontroll över vilka personer som vistas här. Den omständigheten att en utlännings identitet är klarlagd är som regel av avgörande betydelse för att en persons vistelserätt ska kunna utredas och bedömas på ett effektivt och korrekt sätt. Det främsta verktyget för att klarlägga

en utlännings identitet är genom kontroll av hans eller hennes hemlandspass eller andra identitetshandlingar som utfärdats av en behörig myndighet i hemlandet. Handlingar är nödvändiga för den initiala identifieringen av utlänningen och är av stor vikt när utlännings rätt att vistas i landet ska bedömas vid en inre utlänningskontroll. Handlingar är även av stor betydelse i ett eventuellt efterkommande ärende om uppehållstillstånd, exempelvis om utlänningen vid en inre utlänningskontroll anför asylskäl när det framkommer att han eller hon inte har rätt att vistas i landet. Ett pass eller andra handlingar (eller kopior av sådana handlingar) som klarlägger identiteten krävs normalt också för att en utlänning som erhållit ett avlägsnande-beslut ska accepteras av mottagarlandet.³

Det är alltså för en effektiv utlänningskontroll – och för migrationsprocessen i övrigt – angeläget att myndigheterna får tillgång till en utlännings pass eller andra identitetshandlingar. Vid en inre utlänningskontroll är därför utlänningen skyldig att på *begäran av en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige* (9 kap. 9 § första och andra stycket utlänningslagen). Andra handlingar som visar att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige kan till exempel vara visering, arbetstillstånd eller andra identitetshandlingar än pass.⁴

Om utlänningen inte följer begäran att överlämna handlingar får polismannen eller tjänstemannen på Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att eftersöka sådana handlingar, *kroppsvisitera utlänningen* och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig (9 kap. 9 a § första stycket utlänningslagen).

En kroppsvisitation ska utföras av en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen. En åtgärd som enbart innebär att ett föremål som en utlänning har med sig undersöks kan dock även genomföras av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman. Så kan vara fallet när till exempel en arrestvakt går igenom en hämtad eller medtagen utlännings bagage eller handväska medan en polisman förhör personen.⁵ Av bestämmelsen i 9 kap. 9 a § första stycket utlänningslagen framgår, genom en hänvisning till reglerna

³ En närmare redogörelse för innebörden och betydelsen av en klarlagd identitet i migrationsprocessen finns i avsnitt 6.4.

⁴ SOU 2017:93 s. 75.

⁵ Prop. 2023/24:12 s. 16.

som gäller för kroppsvisitation vid inresekontroll,⁶ att visitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara vid visitationen. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en kvinna har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man. En kroppsvisitation ska protokollföras med angivande av vad som har förekommit vid visitationen. (9 kap. 9 a § andra stycket utlänningslagen).

Om pass eller andra identitetshandlingar påträffas vid kontrollen finns möjlighet för Polismyndigheten eller Kustbevakningen att *omhändertar handlingarna*, under förutsättning att det vid kontrollen inte kan klarläggas om utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Handlingarna ska återlämnas om det framkommer att utlänningen har eller har fått rätt att uppehålla sig i Sverige eller om utlänningen lämnar Sverige. (9 kap. 4 a § utlänningslagen). Det förekommer att utlänningar som vid en inre utlänningskontroll visar sig sakna rätt att uppehålla sig i Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Även i en sådan situation finns det enligt 9 kap. 4 § utlänningslagen möjlighet för Polismyndigheten eller Migrationsverket att omhändertar utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Skyldigheten att på begäran överlämna pass och de åtgärder som kan vidtas för att eftersöka och omhändertar detta innebär inte att det finns en skyldighet för utlänningar att alltid ha passet med sig under vistelsen i Sverige.⁷

Möjlighet att kalla, hämta eller ta med en utlänning till myndigheten för utredning

En utlänning som vistas i Sverige är, under förutsättning att något av de grundläggande kraven för inre utlänningskontroll är uppfyllda, skyldig att efter *kallelse* av Polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om

⁶ 9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen.

⁷ Se bland annat 1 § RPSFS 2011:4 FAP 273-1.

utlänningen inte följer kallelsen får han eller hon *hämtas* till utredningen genom Polismyndighetens försorg. Om det kan antas att en utlänning, på grund av sina personliga förhållanden eller av någon annan anledning, inte skulle följa en kallelse får han eller hon tas med eller hämtas för utredning utan föregående kallelse. (9 kap. 9 § första stycket andra och tredje meningen utlänningslagen).

Hämtning utan föregående kallelse tillämpas till exempel i situationer där en kallelse kan antas medföra att utlänningen kommer att hålla sig undan i stället för att följa den. I övrigt får en bedömning ske utifrån utlänningens personliga förhållanden – till exempel på vilket sätt han eller hon har etablerat sig i landet – och andra omständigheter. Bestämmelsen om hämtning utan föregående kallelse ska tillämpas restriktivt och får under inga förhållanden tillämpas slentrianmässigt utan endast när det utifrån omständigheterna i det enskilda fallet bedöms finnas ett behov.⁸

Regler om hämtning tillämpas i de fall inställelse hos myndigheten ska ske utan direkt föregående kontakt med utlänningen. Om det finns en direkt föregående kontakt genom att det har inletts en inre utlänningskontroll på plats som dock inte kan slutföras där, finns också en möjlighet att *ta med* en utlänning för utredning. Det kan till exempel handla om att kontrollplatsen inte är lämplig för ett förhör, att en tolk inte omedelbart kan anlitas eller att flera utlänningskontroller blir föremål för inre utlänningskontroll vid samma tillfälle och utredningen av det skälet inte kan slutföras på plats. Om det kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse att komma vid ett senare tillfälle för att till exempel lämna uppgifter om sin vistelse i landet kan utlänningen behöva tas med.⁹

Reglerna om kallelse och hämtning för utredning kan också tillämpas av Migrationsverket om det behövs för prövningen av en fråga i ett ärende som verket handlägger. Polismyndigheten biträder Migrationsverket genom att verkställa beslut som innefattar tvångsåtgärder (9 kap. 10 § utlänningslagen). Migrationsverkets möjlighet att kalla och hämta en utlänning till verket för utredning med stöd av 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen behandlas även i avsnitt 5.5.3.

En utlänning som har kallats, hämtats eller tagits med till Polismyndigheten är skyldig att stanna kvar för utredning. Skyldigheten

⁸ Prop. 1981/82:146 s. 66.

⁹ Prop. 2023/24:12 s. 22.

innebär att en polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna så länge det är nödvändigt för utredning av rätten att vistas i Sverige, dock inte i något fall längre än sex timmar (9 kap. 11 § utlänningslagen). Behöver utlänningen hållas kvar längre tid än sex timmar måste ett beslut om förvar fattas. Om det inte finns förutsättningar för ett sådant tvångsomhändertagande måste utlänningen släppas.¹⁰

Möjlighet att fotografera och ta fingeravtryck

Polismyndigheten och Kustbevakningen har under vissa förutsättningar möjlighet att vid inre utlänningskontroll *fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck*.

Enligt 9 kap. 8 § första stycket 4 utlänningslagen får en utlännings fotografi och fingeravtryck tas om varken identiteten eller rätten att vistas i Sverige kan klarläggas. Möjligheten att ta fingeravtryck gäller endast under förutsättning att utlänningen fyllt 14 år. Fotografier och fingeravtryck som upptas inom ramen för en inre utlänningskontroll ska, enligt 9 kap. 8 § andra stycket utlänningslagen, omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Enligt 9 kap. 8 b § utlänningslagen är en utlänning som innehar ett uppehållstillståndskort, ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort, ett bevis om uppehållsstatus eller ett bevis för gränsarbetare skyldig att låta en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck, för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i kortet eller beviset. När kontrollen har genomförts ska fotografiet och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Detsamma gäller de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

I 9 kap. 8 f § utlänningslagen stadgas en skyldighet för en utlänning att låta en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen ta hans eller hennes fotografi och fingeravtryck vid en inre utlänningskontroll för sökning i Schengens informationssystem. När kon-

¹⁰ Sandesjö & Wikrén, Utlänningslagen (1 februari 2024, JUNO), kommentaren till 9 kap. 11 §.

trollen har genomförts ska fotografiet och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras.¹¹

Nämnas kan också bestämmelsen i 9 kap. 8 h § utlänningslagen. Bestämmelsen träder i kraft den dag regeringen bestämmer. När bestämmelsen träder i kraft kommer det att vara möjligt för en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen att vid en inre utlänningskontroll fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen.¹² Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller dock inte om utlänningen är under tolv år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. När en kontroll har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Lagförslag: Sökning i CIR i identifieringssyfte

I maj 2019 antog EU två förordningar – interoperabilitetsförordningarna¹³ – som innebär att vissa EU-gemensamma it-system ska kunna kommunicera med varandra (så kallad interoperabilitet) bland annat inom områdena gränser och visering samt asyl och migration. Inom Regeringskansliet har en promemoria (Ds 2022:21) utarbetats med förslag till vissa författningsändringar för att anpassa svensk rätt till förordningarna. Ett av förslagen i promemorian avser att uppgifter i en ny gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR) ska få användas vid inre utlänningskontroll. Förslaget innebär att

¹¹ 9 kap. 8 b och f §§ utlänningslagen innehåller även bestämmelser som ger möjlighet att fotografera och ta en utlännings fingeravtryck vid inresekontroll. Dessa bestämmelser redogörs inte närmare för i detta betänkande.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utreseystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utreseystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816.

en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen vid en inre utlänningskontroll ska få genomföra en sökning i identifierings-syfte i CIR. En utlänning ska vara skyldig att låta en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för en sådan sökning. Förslagen har ännu inte lett till lagstiftning.

5.2.4 Vissa övriga krav på förfarandet

I Rikspolisstyrelsen föreskrifter och allmänna (RPSFS 2011:4, FAP 273-1) anges vissa närmare anvisningar för hur kontrollen praktiskt ska utföras.

En utlänning som blir föremål för en kontroll ska informeras om skälen för och syftet med kontrollen (2 §). I de allmänna råden framhålls att de allmänna principerna för polisingripanden som finns angivna i 8 § polislagen ska tillämpas också vid inre utlänningskontroll. Det innebär att en kontroll ska genomföras med minsta möjliga intrång i utlänningens frihet och integritet och att de olägenheter som kan följa av kontrollen måste stå i proportion till dess syfte. När en utlänning kontrolleras är det viktigt att han eller hon behandlas med humanitet och värdighet. Det framhålls särskilt att när kontrollen avser en utlänning under 18 år bör särskilt beaktas vad hänsynen till hans eller hennes bästa kräver. Den som genomför en kontroll bör uppträda lugnt, hövligt och hänsynsfullt och på ett sätt som inger förtroende och aktning hos den som kontrolleras.

I 6 § i föreskrifterna anges att en inre utlänningskontroll ska dokumenteras beträffande grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen, vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen. Dokumentation ska ordnas på ett sådant sätt att det i efterhand lätt går att få fram uppgifterna. Om det vid kontrollen framkommer nya uppgifter rörande utlänningens namn, födelsetid, medborgarskap eller annan relevant information ska detta antecknas och berörda myndigheter underrättas.

5.3 Åtgärder i gränsnära områden

Den 1 augusti 2023 trädde lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden i kraft. Lagen innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning. Bestämmelserna ger Polismyndigheten – och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket – utökade befogenheter i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses bland annat flygplatser, hamnar och järnvägsstationer som har en direkt förbindelse med utlandet och broar för vägtrafik till eller från utlandet (2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

De utökade befogenheterna ger större möjligheter för myndigheterna att i gränsnära områden ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott men också bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning. Bakgrunden till lagändringarna är bland annat att behovet av åtgärder mot problemen med olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet är särskilt starkt i gränsnära områden. Vidare har Sverige sedan 2015 haft tillfälligt återinförda gränskontroller vid inre gräns och de utökade befogenheterna kan minska behovet av detta. Befogenheterna kan också ge bättre förutsättningar att i framtiden följa Europeiska kommissionens rekommendation om att använda andra polisiära åtgärder än återinförd gränskontroll vid inre gräns.¹⁴

5.3.1 En ny grund för kontroll i gränsnära områden

När det gäller inre utlänningskontroll innebär den nya lagen bland annat att Polismyndigheten och Kustbevakningen får utföra kontroller i gränsnära områden även om de grundläggande kraven för kontroll i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen inte är uppfyllda, det vill säga även om det inte finns grundad anledning att anta att utläningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller det annars finns särskild anledning till kontroll. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer (3 § första stycket lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

¹⁴ Prop. 2022/23:109 s. 13–14.

Skälet bakom ändringen var bland annat att utformningen av de grundläggande kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen inte är anpassade för en underrättelsebaserad kontrollverksamhet (även om sådan kontrollverksamhet ändå redan sker i viss utsträckning). I syfte att möjliggöra ett mer underrättelsestyrt arbete och fler selektiva kontroller utvidgades förutsättningarna för att utföra kontroll av utlänningars vistelserätt i gränsnära områden genom att ta bort kravet på att förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen måste vara uppfyllda.¹⁵

Kontroller får dock inte ske helt slumpmässigt eller vidtas på grundval av allmänna spekulationer och antaganden. I stället måste de grundas på faktiska omständigheter, till exempel källinformation eller underrättelser, som visar att det typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk och därför finns ett behov av att genomföra kontroller. Kontrollerna ska vara motiverade i det enskilda fallet men underlaget behöver inte vara så individspecifikt eller konkret att det till exempel kan sägas finnas särskild anledning till kontroll. Om det finns information som visar att det finns en förhöjd risk för att utlänningar ska resa in i landet olovligen på en viss tid och plats, skulle selektiva kontroller exempelvis ge en möjlighet att kontrollera personer som anländer till platsen om de svarar mot välgrundade kriterier gällande färdmedel, resväg och liknande. I förarbetena dras liknelser till den kontrollnivå som gäller i Tullverkets kontrollverksamhet vid inre gräns.¹⁶ Det innebär att urvalet inte får vara utformat så att vad och vem som helst kan kontrolleras eller att urvalet sker helt slumpmässigt.¹⁷

För att säkerställa förenligheten med EU-rätten och att kontrollerna inte får samma verkan som gränskontroller råder dock ett förbud mot systematiska kontroller. Detta framgår uttryckligen av lagbestämmelsen i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Kontroller som genomförs med stöd av den nya grunden i 3 § första stycket lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område (2 § förordningen [2023:475] om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

¹⁵ Prop. 2022/23:109 s. 20.

¹⁶ Prop. 2022/23:109 s. 20.

¹⁷ Prop. 2002/03:10 s. 86.

5.3.2 Särskilda befogenheter vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ger bland annat Polismyndigheten möjlighet att vidta vissa särskilda åtgärder med anledning av en inre utlänningskontroll i gränsnära områden.¹⁸

Lagen innehåller bland annat bestämmelser som ger en polisman eller kustbevakningstjänsteman rätt att kroppsvisitera en utlänning som inte överlämnar pass eller andra identitetshandlingar, om det kan antas att utlänningen bär handlingarna på sig. En möjlighet till sådan kroppsvisitation finns även enligt de allmänna reglerna i utlänningslagen.¹⁹ Det har dock ansetts finnas skäl att ha en särskild reglering i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden då kroppsvisitation enligt den lagen även kan ske för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet.²⁰ Lagen innehåller också särskilda regler om hur kroppsvisitationer i gränsnära områden ska verkställas och hur de ska dokumenteras (10 och 11 §§). Dessa bestämmelser skiljer sig i vissa avseenden från vad som gäller för verkställighet och dokumentation vid kroppsvisitationer enligt utlänningslagen varför särreglering ansågs vara motiverad.²¹

Om det kan antas att pass eller andra identitetshandlingar förvaras i ett transportmedel får transportmedlet genomsökas (5 §). Om det behövs för att genomföra en kontroll får en polisman eller kustbevakningstjänsteman också stoppa ett transportmedel (7§).

5.3.3 Förhållandet till reglerna i utlänningslagen

De kontrollåtgärder som får vidtas enligt de allmänna bestämmelserna om inre utlänningskontroll i 9 kap. utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Det innebär till exempel att möjligheten att under vissa förutsättningar ta med utlänningen för utredning samt fotografera och ta hans eller hennes fingeravtryck enligt 9 kap. 4 § första stycket 4 och 11 §§ utlänningslagen får vidtas även

¹⁸ Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden innehåller också bestämmelser om befogenheter som får vidtas i syfte att förebygga eller upptäcka viss brottslig verksamhet. Dessa bestämmelser behandlas inte vidare inom ramen för detta betänkande.

¹⁹ 9 kap. 9 a § utlänningslagen. Se vidare avsnitt 5.2.3.

²⁰ 8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

²¹ Prop. 2023/24:12 s. 18.

om kontrollen grundar sig på 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.²²

5.4 Arbetsplatsinspektioner

Polismyndigheten har enligt 9 kap. 14 § utlänningslagen befogenhet att genomföra så kallade arbetsplatsinspektioner för att kontrollera om en arbetsgivare har en utlänning anställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. Inspektionerna får ske oannonserat men endast inom vissa verksamhetssektorer som Polismyndigheten har identifierat som risksektorer i enlighet med EU:s sanktionsdirektiv²³. Inspektion genomförs på arbetsplatser och i lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamheten. Den ska genomföras på ett sådant sätt att verksamheten inte hindras i onödan. Arbetsgivaren är skyldig att lämna tillträde till de arbetsplatser och lokaler där arbetsgivaren bedriver näringsverksamheten samt tillhandahålla de handlingar och lämna de övriga upplysningar som behövs för kontrollen.

Syftet med arbetsplatsinspektioner är att motverka förekomsten av anställning av utlänningar som saknar föreskrivna tillstånd. Personer som vistas i Sverige olagligt eller arbetar utan tillstånd riskerar att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Att arbetsgivare anställer personer, med vetskap om att dessa vistas olagligt i Sverige, till låga löner och med mycket dåliga arbetsförhållanden leder dessutom till en osund konkurrens på arbetsmarknaden.²⁴

En arbetsplatsinspektion är alltså inte en åtgärd som faller direkt inom regelverket för inre utlänningskontroll. De syften som en arbetsplatsinspektion avser att uppfylla är i första hand knutna till att skydda olika intressen på arbetsmarknaden. Sannolikheten är dock stor för att det i samband med en sådan inspektion uppkommer förutsättningar att också utföra inre utlänningskontroll av personer som påträffas på platsen. Underrättelseinformation och annan relevant information som har legat till grund för beslutet att

²² Prop. 2022/23:109 s. 47.

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

²⁴ Ds 2017:16 s. 24.

företa en arbetsplatsinspektion kan i många fall även vara relevant för en bedömning av om det finns grund att göra inre utlänningskontroll.

5.5 Ändrade grundläggande krav för inre utlänningskontroll

En särskild fråga som, enligt utredningens direktiv, ska uppmärksammas inom ramen för översynen av regelverket för inre utlänningskontroll rör de grundläggande kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Enligt bestämmelserna krävs det, för att en kontrollåtgärd ska få vidtas mot en utlänning som vistas i landet, att det finns grundad anledning att anta att han eller hon saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Det finns, enligt direktiven, en risk för att dessa grundläggande krav innebär att inre utlänningskontroller inte kan användas i den utsträckning som behövs. En särskild farhåga är att de till exempel hindrar mer selektiva kontroller och stickprovskontroller vilka skulle kunna utgöra effektiva verktyg i vissa sammanhang.

Utredningen ska därför särskilt se över de grundläggande kraven för när inre utlänningskontroller får genomföras. Inriktningen ska vara att öka myndigheternas möjligheter att genomföra selektiva kontroller. En grundläggande utgångspunkt är att kontroller ska kunna ske på ett rättssäkert och objektiva sätt och att förslagen utformas så att kontrollerna inte i praktiken riskerar att hamna i konflikt med diskrimineringsförbuden i regeringsformen, EKMR och FN:s barnkonvention.

5.5.1 Det finns ett behov av ändrade grundläggande krav

Utredningens bedömning: Bestämmelserna som reglerar de grundläggande kraven för när åtgärder vid inre utlänningskontroll får vidtas är otydliga och svåra att tillämpa. Att bestämmelserna är otydliga och svåra att tillämpa medför att Polismyndigheten inte kan bedriva arbetet med inre utlänningskontroll på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns därför behov av att se över och ändra kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

Det behöver särskilt tydliggöras i vilken utsträckning det ska vara möjligt att genomföra selektiva kontroller. Med selektiva kontroller avses kontroller där den som ska kontrolleras väljs ut utifrån till exempel käll- och underrättelseinformation, riskprofiler och tidigare erhållen kunskap eller erfarenhet.

Nuvarande regler är otydliga och svåra att tillämpa

Polismyndigheten har uppgett att reglerna om när kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll får vidtas kan vara svåra att tillämpa. Särskilda svårigheter är förknippade med de så kallade grundläggande kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Svårigheterna består i att bedöma vad som krävs för att nå upp till kravet på att det ska finnas ”grundad anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet” och när ”det annars finns särskild anledning till kontroll”. De upplevda tillämpningssvårigheterna leder i vissa fall till att poliser som ska genomföra en kontroll känner oro för att uppfattas som diskriminerande eller för att utföra en kontroll i en situation som inte är avsedd. Detta kan leda till att kontroller inte utförs i den omfattning som skulle kunna ske.

Grundad anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet

Det första grundläggande kravet anger att en kontrollåtgärd vid en utlänningskontroll får utföras om det finns grundad anledning att anta att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet. Med hänsyn till lagtextens utformning i kombination med knapphändiga

förarbetsuttalanden bedömer Polismyndigheten att det för att kravet ska vara uppfyllt krävs att antagandet, och de omständigheter som ligger till grund för antagandet, kan knytas till en särskilt utpekad utlänning (individ). Det har framkommit att det i många fall i praktiken ställs krav på att utlänningen måste agera på ett sätt på kontrollplatsen som medför att det finns anledning att anta att just han eller hon inte har rätt att vistas i Sverige.

Polismyndigheten har angett att det råder oklarheter kring om och när det kan finnas grundad anledning för kontroll på grund av att en utlänning befinner sig i en viss miljö eller situation. Det kan exempelvis handla om utlänningar som påträffas i ett restaurangkök i samband med en arbetsplatsinspektion. Andra exempel är kontroll av personer som befinner sig i en bostad, samlingslokal eller på en annan plats där Polismyndigheten eller en enskild polis har kännedom om att personer utan tillstånd ofta uppehåller sig. Bedömningen av om det finns skäl att göra kontroll i dessa fall grundar sig som regel på erfarenhet, underrättelseinformation eller andra relevanta uppgifter och inte så mycket på en enskild utlännings agerande eller uppförande på kontrollplatsen.

Frågan för Polismyndigheten är dels om kontrollåtgärder får planeras och förberedas mot en viss plats eller krets av personer utan att informationen i det skedet pekar ut en särskild utlänning som bör kontrolleras, dels om kontroll i så fall kan ske av samtliga utlänningar på platsen eller i kretsen eller om det krävs att någon ytterligare omständighet är uppfylld (en omständighet som är specifik i förhållande till varje enskild utlänning). Inom Polismyndigheten råder delade meningar om hur frågan ska besvaras. Vissa anser att det, vid bedömningen av om en kontrollåtgärd kan vidtas, kan tillmätas stor betydelse att en utlänning är verksam inom en viss bransch eller typ av företag, såsom till exempel byggbranschen eller budföretag som erbjuder hemleverans av restaurangmat och andra varor. Andra menar att sådana generella omständigheter inte utgör tillräckligt stöd för kontroll av en viss utlänning.

Polismyndigheten upplever alltså oklarheter i fråga om det finns grund för kontroll i situationer, där de omständigheter som ligger till grund för antagandet om att vistelserätt saknas, grundas på omständigheter som inte direkt kan hänföras till en viss person (den som ska kontrolleras), utan snarare till en viss miljö, kontext eller riskprofil. Frågan som uppkommer är om det i sådana situationer

finns laglig grund att vidta åtgärder med anledning av en inre utlänningskontroll av enskilda individer eller samtliga utläningar som befinner sig i nämnda miljö eller kontext, eller uppfyller kraven i en riskprofil. Om ett urval av vilka som ska kontrolleras i dessa situationer ska ske på kontrollplatsen ligger det, enligt Polismyndigheten, nära till hands att detta urval – i brist på annat – i huvudsak kommer att grundas på om personen har ett utseende som kan uppfattas som utländskt. Enbart en persons utseende utgör enligt förarbetena inte skäl för kontroll. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd får en kontroll inte heller grundas på att en utläning talar ett visst språk eller har ett visst namn.²⁵ Polismyndigheten ställer sig därför tveksam till om ett sådant förfaringsätt ryms inom nuvarande regelverk.

Om det annars finns särskild anledning till kontroll

Det andra grundläggande kravet anger att en inre utlänningskontroll får utföras om det annars finns särskild anledning till kontroll. Polismyndigheten tillämpar som regel bestämmelsen på så sätt att en inre utlänningskontroll kan genomföras när en polis har kontakt med en person i samband med en annan form av kontroll, till exempel av förare i fordon eller liknande. Det kan också vara i anledning av utredning av annan brottslighet än trafikbrott eller ett frihetsberövande. Enligt vad som framgår av Rikspolisstyrelsens föreskrifter (FAP 273-1) kan en kontroll med stöd av det andra grundläggande kravet till exempel ske av föraren i fordonet i samband med en trafikkontroll, medan en kontroll av passagerare förutsätter att det finns grundad anledning enligt det första grundläggande kravet.²⁶

Här råder osäkerhet inom Polismyndigheten om det finns en ovillkorlig rätt att vidta en inre utlänningskontroll i samband med en annan kontroll (så länge personen kan antas vara utländsk medborgare) eller om det krävs någon eller några ytterligare omständigheter för kontroll samt vilka omständigheter det i så fall skulle kunna röra sig om.

²⁵ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll RPSFS 2011:4, FAP 273-1, se allmänna råd vid 5 §.

²⁶ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll RPSFS 2011:4, FAP 273-1.

Utredningens bedömning

Som framgår av redogörelsen ovan uppfattar Polismyndigheten att bestämmelserna som reglerar de grundläggande kraven för när kontrollåtgärder får vidtas vid inre utlänningskontroll är otydliga och svåra att tillämpa. Inom myndigheten finns delade meningar om reglernas innebörd och vilka förutsättningar som måste föreligga för att de grundläggande kraven ska vara uppfyllda. Inom Polismyndigheten finns också en uppfattning att bestämmelserna är utformade i en annan tid och för att passa ett arbetssätt där förutsättningarna för om kontrollåtgärder får vidtas uppkommer och bedöms ute på fältet, och alltså inte för ett underrättelsebaserat arbetssätt med selektiva kontroller.

Bestämmelserna som reglerar de grundläggande kraven för när åtgärder får vidtas med anledning av en inre utlänningskontroll infördes för första gången år 1989. Bestämmelserna har därefter i stort sett varit oförändrade. Förarbetena som ligger till grund för bestämmelserna är kortfattade. De är skrivna i en tid när migrationen till Sverige såg annorlunda ut och antalet utlännningar som vistades i landet var betydligt färre än i dag.

De nuvarande grundläggande kraven har till stor del utformats utifrån perspektivet att inre utlänningskontroll är en personkontroll som utförs ute på fältet, om förutsättningar för en sådan kontroll skulle uppstå. När de grundläggande kraven först infördes fanns det, till skillnad från idag, inte någon direkt utvecklad underrättelseverksamhet för gränspolisiära frågor. Den polisman som utförde en inre utlänningskontroll hade därför sällan någon tidigare kännedom om den som kontrollerades. Det innebar att kontrollerna var starkt kopplade till omständigheter direkt hänförliga till den som skulle kontrolleras och förhållandena på kontrollplatsen. Bedömningen av om det fanns förutsättningar för att utföra en kontroll baserades till stor del på utlänningsens person och hans eller hennes agerande på platsen.

I dag finns en väl utvecklad underrättelseverksamhet avseende gränspolisiära frågor och den utgör en integrerad del i arbetet med att kontrollera utlännningar under vistelsen i Sverige. Förutsättningarna för att bedriva sådan underrättelseverksamhet kommer också, enligt utredningens bedömning, att öka genom förslaget i detta betänkande om ett utökat informationsutbyte (kapitel 4). Ett

utökat informationsutbyte kommer att öka inflödet av tips och underrättelsematerial till Polismyndigheten och även förbättra möjligheterna att begära ut relevanta uppgifter från andra myndigheter. Underrättelseverksamheten omfattar både information om specifikt utpekade individer och information av mer allmänt slag avseende profiler, platser, branscher och liknande förhållanden som kan ge upplysning om var utlännings som saknar rätt att vistas i Sverige kan påträffas.

Frågan om det finns anledning att göra inre utlänningskontroll kan alltså i dag, i större utsträckning än tidigare, bedömas utifrån underrättelseinformation och andra tillgängliga uppgifter, utan att den som ska kontrolleras är närvarande. Vid kontrollens utförande blir därför inte längre utlännings agerande av sådan avgörande betydelse.

Enligt utredningens mening är det inte tillräckligt att Polismyndigheten endast har möjlighet att vidta kontroller mot en viss utlännings på grund av iakttagelser som görs av honom eller henne i direkt anslutning till kontrollplatsen, även om det fortsatt finns behov av att kunna utföra även sådana kontroller när tillfälle uppstår. För att Polismyndigheten ska kunna utföra inre utlänningskontroller på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är det nödvändigt att också möjliggöra ett mer underrättelsebaserat arbete. Det måste också vara tydligt att ett sådant arbetssätt omfattas av lagstiftningen.

Ett underrättelsebaserat arbetssätt medför att det är möjligt att, med stöd av i förväg insamlad information, planera en kontroll mot en viss person eller på en viss plats. En sådan möjlighet innebär bättre förutsättningar att vidta praktiska förberedelser och ha beredskap för eventuella efterkommande åtgärder, till exempel ett beslut om att ta utlännings i förvar. Det bör också ge bättre förutsättningar att utföra kontroller där de behövs och mot utlännings som det finns fog för att kontrollera. Vid en selektiv kontroll finns möjlighet att samla in information från flera håll och på så sätt få ett bättre och mer robust underlag än vad som är fallet vid en ren platskontroll. Informationen kan bearbetas och analyseras utan samma tidspress som kan råda ute på fältet. Detta bör leda till att ett större antal utlännings som vistas olovligt i landet kan komma att påträffas. Det bör också leda till minskad risk för att kontroller genomförs på felaktiga grunder eller på otillräckligt underlag, att de

riktas mot fel personer och att tvångsåtgärder vidtas trots att det inte finns skäl.

Arbetet med inre utlänningskontroller grundar sig redan i dag i viss utsträckning på underrättelseinformation och andra tillgängliga uppgifter. Det står dock klart att det inom Polismyndigheten framstår som oklart under vilka förutsättningar kontrollåtgärder får vidtas och att myndigheten därför inte vidtar selektiva kontroller baserade på underrättelseinformation i den utsträckning som behövs. Oklarheterna kring bestämmelsernas tillämpning har funnits under lång tid²⁷ och medför konkreta problem för Polismyndigheten vid utförandet av uppdraget att motverka olovlig vistelse. Det är därför utredningens bedömning att de grundläggande kraven för inre utlänningskontroll behöver tydliggöras och anpassas så att de, på ett bättre sätt än i dag, möjliggör ett underrättelsebaserat arbete. Möjligheten att utföra personkontroller ute på fältet som grundar sig enbart på iakttagelser på kontrollplatsen måste dock finnas kvar. Mot denna bakgrund finns behov av att ändra kraven i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

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

Utredningens förslag: Kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll ska få vidtas om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett sådant antagande ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iakttas på platsen och vad som framkommit i övrigt. En sammantagen bedömning ska göras av samtliga föreliggande omständigheter i det enskilda fallet.

Det måste finnas anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet

En lagbestämmelse bör utformas så att den bäst tjänar sitt ändamål. Ändamålet med att ha grundläggande krav för när en kontrollåtgärd som regleras i 9 kap. utlänningslagen får vidtas är:

²⁷ Se bland annat SOU 2004:110.

- dels att säkerställa att åtgärden vidtas för rätt syfte,
- dels att ange en allmän lägsta nivå för när det kan vara befogat att vidta en åtgärd mot en enskild person.

Syftet med inre utlänningskontroll och att vidta kontrollåtgärder är att utreda om en utlänning har rätt att vistas i landet. Ett grundläggande krav bör därför innehålla ett uttryckligt krav på att åtgärder får vidtas endast för att utreda en utlännings vistelserätt. Med kontrollåtgärder avses här enbart de kontrollåtgärder som är särskilt reglerade i 9 kap. utlänningslagen och alltså inte så kallade sedvanliga utredningsåtgärder. Sedvanliga utredningsåtgärder får naturligtvis inte vidtas godtyckligt eller annars på ett ineffektivt eller olämpligt sätt. Detta följer dock av allmänna förvaltningsrättsliga principer och är inte något som är (eller bör vara) särskilt reglerat i utlänningslagen.

För att det ska vara befogat att rikta en särskild kontrollåtgärd mot en utlänning måste det ställas krav på att det, innan åtgärden vidtas, finns underlag som med viss styrka talar för han eller hon saknar rätt att vistas i Sverige. Ett sådant krav (beviskrav) bidrar till att säkerställa att kontroller vidtas endast när det kan anses befogat vilket i sin tur medför att det allmännas resurser läggs där de bäst behövs och att åtgärder inte riktas mot personer som det inte finns behov av att kontrollera. Det ska här framhållas att ett grundläggande krav inte ensamt säkerställer att kontroller vidtas endast när det är befogat, utan syftet med ett sådant krav är att på ett allmänt plan ange en lägsta nivå för när det kan vara befogat att vidta en kontrollåtgärd enligt 9 kap. utlänningslagen. För att en viss åtgärd rent faktiskt ska få vidtas krävs dessutom att de särskilda krav som gäller för just den åtgärden är uppfyllda (vilket även innefattar överväganden i fråga om proportionalitet).

Frågan blir då vilket beviskrav som ska gälla för att ett grundläggande krav för att vidta kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll ska vara uppfyllt. Vid den bedömningen måste beaktas att fråga är om utredningsåtgärder. Beviskravet för sådana åtgärder kan inte sättas alltför högt eftersom de alltid beslutas på ett ofullständigt underlag (i annat fall skulle vidare utredning inte vara behövlig). Härtill kommer att inre utlänningskontroll är en förhållandevis summarisk kontroll på så sätt att åtgärder vidtas under en begränsad tid och endast avser frågan om ett visst rätts-

förhållande föreligger eller inte (det vill säga rätten att vistas i landet).²⁸ Det underlag som finns tillgängligt vid inre utlänningskontroll är därför ofta tämligen begränsat varför det också av detta skäl inte går att ställa upp ett högt beviskrav.

Enligt utredningen framstår ett krav på att det ska finnas ”anledning att anta” att en utlänning saknar rätt att vistas i landet som ett lämpligt beviskrav vid utformningen av ett nytt grundläggande krav för inre utlänningskontroll. Ett motsvarande krav finns i straffprocessen bland annat för att inleda förundersökning.²⁹ Ett krav på antaglighet är också det krav som redan i dag uppställs enligt det första grundläggande kravet enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen i sin nuvarande utformning.³⁰

Beviskravet att det ska finnas ”anledning att anta” är ett lågt beviskrav. För att kravet ska vara uppfyllt måste det finnas konkreta omständigheter som gör att det i det enskilda fallet finns skäl att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige. Det krävs inte någon klar eller ens närmare uppfattning om utlänningsens person eller levnadsförhållanden i övrigt, utan det som behövs är en konkret omständighet som med någon styrka talar för att en rätt att vistas i Sverige saknas. Som en del av bedömningen ingår att det måste kunna antas att den som kontrolleras är utlänning eftersom svenska medborgare alltid har rätt att vistas i Sverige. En sammantagen bedömning ska göras av samtliga föreliggande omständigheter.

²⁸ Om det vid en inre utlänningskontroll framkommer att utläningen inte har rätt att vistas i landet eller om detta inte kan klarläggas fortsätter utredningen som regel i en annan form. Några exempel: Om det visar sig att utläningen har ett gällande avlägsnandebeslut inleds i stället ett verkställighetsärende hos en ansvarig myndighet (Migrationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen). Om det inte finns ett giltigt avlägsnandebeslut kan Polismyndigheten inleda ett ärende om avvisning. Om utläningen ansöker om asyl i samband med kontrollen inleder Migrationsverket en prövning av hans eller hennes rätt till uppehållstillstånd. Underlaget som ligger till grund för prövningen i sådana ärenden – där beslutet innebär att ett nytt rättsförhållande uppkommer – är normalt mer robust än det som finns tillgängligt vid inre utlänningskontroll.

²⁹ Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska förundersökning inledas om det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

³⁰ Polismyndigheten har inte anfört att det finns problem kring kravet på antaglighet i sig, utan problemen är hänförliga till att det råder osäkerhet kring vilka konkreta omständigheter som får beaktas och hur dessa ska värderas vid bedömningen av om någon kan antas sakna vistelserätt.

Omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen

Polismyndigheten har framfört att svårigheterna med att tillämpa de nuvarande grundläggande kraven till stor del bottnar i att det varken i lagtexten eller i förarbeten anges vilka omständigheter som ska beaktas för att kraven ska vara uppfyllda. Ett alternativ för att detta problem inte ska kvarstå även i framtiden är att i lagtexten uttryckligen ange vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen.

Enligt utredningen är det dock inte möjligt att ge en fullständig eller detaljerad uppräkningslista av vilka omständigheter som är relevanta för bedömningen. Detta med hänsyn till den stora variationen av omständigheter som kan komma i fråga. En uttömmande eller alltför detaljerad uppräkningslista riskerar i stället att bli alltför snäv i sin tillämpning och leda till att motiverade kontroller inte kan utföras på grund av att vissa omständigheter inte får beaktas enligt vad som anges i lagen.

Möjligt är dock att i lagtexten ange omständigheter av visst slag som det finns anledning att ta särskild hänsyn till vid bedömningen av om det kan antas att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige. Utredningen föreslår därför att det uttryckligen av lagen ska framgå vissa omständigheter som särskilt ska beaktas. Att det finns särskild anledning att ta hänsyn till dessa omständigheter utesluter dock inte att även andra omständigheter får beaktas. Det är alltså inte fråga om en uttömmande uppräkningslista, utan endast ett angivande av vissa enligt utredningen särskilt viktiga omständigheter som kan tjäna till ledning vid tillämpningen.

Omständigheter som kan iakttas på platsen och vad som framkommit i övrigt

Enligt utredningen bör det i lagtexten anges att det, vid bedömningen om det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet, ska tas särskild hänsyn till iakttagelser på platsen och vad som framkommit i övrigt.

Med iakttagelser på platsen avses till exempel hur en person beter sig, på vilken plats och i vilket sammanhang han eller hon befinner sig. Den begränsning som tidigare gällt i fråga om att en persons utseende, namn eller språk inte ensamt utgör grund för kontroll ska alltså alltså gälla. Det hindrar dock inte att sådana omstän-

digheter tillmäts betydelse och tillsammans med andra omständigheter medför att skäl finns att anta att någon saknar rätt att uppehålla sig i landet. Vilka slutsatser som kan dras i fråga om en persons rätt att vistas i Sverige utifrån vad som kan iakttas på platsen måste bedömas i varje enskilt fall och bedömas tillsammans med vad som framkommit i övrigt. Till exempel kan kännedom om var en utlänning bor bli en omständighet av vikt om det samtidigt är känt att lägenheterna i det aktuella huset ofta upplåts till personer som vistas illegalt i landet. Det kan också röra utlänningens eget agerande eller agerandet hos andra personer i utlänningens närhet, till exempel familj, bekanta eller arbetsgivare. Det kan också röra iakttagelser av den miljö eller sammanhang där utlänningen påträffas.

Även vad som *framkommit i övrigt* bör beaktas vid bedömningen av om det kan antas att en utlänning saknar rätt att vistas i landet. Detta omfattar ytterst all information som Polismyndigheten har tillgång till och bedömer vara relevant. Genom att uttryckligen ange detta i lagtexten tydliggörs att även selektiva kontroller får utföras. Det vill säga kontroller som grundar sig på källinformation, underrättelser, faktabaserade kunskaper samt allmänna erfarenhetsatser eller särskilda erfarenheter från tidigare utförda kontroller som finns hos Polismyndigheten eller en enskild polis. Det understryker också vikten av att göra en sammantagen bedömning av allt relevant underlag.

Ett grundläggande krav är tillräckligt

Utredningen lämnar förslag på ett grundläggande krav för att en kontrollåtgärd enligt 9 kap. utlänningslagen ska få vidtas, nämligen att det ska finnas anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige. Enligt utredningen är det tillräckligt att det finns ett grundläggande krav (i stället för två) som reglerar när kontrollåtgärder får vidtas.

Den utformning som föreslås tar sikte på syftet med att vidta åtgärderna. En sådan utformning medför inte några särskilda begränsningar i fråga om arbetsätt eller metoder för insamlande av den information som ligger till grund för kontrollen. Det möjliggör alltså både kontroller som grundar sig enbart på iakttagelser på plats och selektiva kontroller som även grundar sig på underrättelseinfor-

tion – så länge det finns anledning att anta att personen i fråga saknar rätt att vistas i Sverige (och att de särskilda krav som gäller för åtgärden i fråga är uppfyllda).

Det kommer också att vara möjligt att – precis som i dag – utföra inre utlänningskontroll i samband med en annan kontroll av utlänningen. Befogenheten att utföra inre utlänningskontroll är en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar och får utföras av alla poliser, inte bara gränspoliser. Så länge förutsättningarna för att vidta en åtgärd enligt 9 kap. utlänningslagen är uppfyllda, spelar det inte någon roll i vilket sammanhang detta sker. Det kan till exempel vara i samband med en trafikkontroll eller en arbetsplatsinspektion enligt 9 kap. 14 § utlänningslagen.³¹ Den omständigheten att det i lagtexten inte anges att åtgärder får vidtas om det ”annars finns särskild anledning till kontroll” innebär alltså inte någon inskränkning i befogenheten att vidta kontrollåtgärder. Tvärtom innebär en ändring till enbart ett grundläggande krav en utökning av befogenheten att vidta åtgärder vid inre utlänningskontroll och under alla omständigheter ett förtydligande av hur kravet ska tillämpas.

Selektiva kontroller och kravet på ett individualiserat antagande

Inre utlänningskontroll kan genomföras både i form av direkta platskontroller och i form av selektiva kontroller. Med direkta platskontroller avses sådana kontroller som i huvudsak grundas på iakttagelser på kontrollplatsen och som ofta har en omedelbar koppling till den utlänningskontroll som ska kontrolleras. Det kan sägas föreligga ett individualiserat antagande i fråga om vistelserätten. Vid selektiva kontroller kan dock kontrollen grunda sig på mer allmän information. En selektiv kontroll kan till exempel planeras med stöd av information om att det på en viss arbetsplats finns ett flertal anställda som är utlänningar utan rätt att vistas i landet.

³¹ Sannolikheten för att det vid en arbetsplatsinspektion även uppkommer förutsättningar för att vidta åtgärder enligt 9 kap. utlänningslagen får generellt bedömas vara hög. En arbetsplatsinspektion enligt 9 kap. 14 § utlänningslagen syftar till att kontrollera om en arbetsgivare har en utlänningsanställd som inte har rätt att vistas i Sverige eller som har rätt att vistas här men saknar föreskrivet arbetstillstånd. De omständigheter som ska utredas inom ramen för inspektionen har alltså ett mycket nära samband till det som ska kontrolleras vid en inre utlänningskontroll. I vissa fall kan den information som ligger till grund för arbetsplatsinspektionen också utgöra tillräckligt underlag för att vidta åtgärder med anledning av inre utlänningskontroll.

Informationen kan vara sådan att den, om inget nytt framkommer, utgör tillräckligt underlag för att vidta kontrollåtgärder mot var och en som befinner sig lokalen.

Vid inre utlänningskontroll måste det dock alltid göras en individuell bedömning av om det finns tillräckligt underlag för att vidta en åtgärd i förhållande till var och en som ska kontrolleras. Vid genomförandet av kontrollen måste därför löpande beaktas om det på grund av nya omständigheter (iakttagelser på platsen) inte längre finns behov av kontroll eller av annat skäl saknas förutsättningar att vidta en viss åtgärd i förhållande till någon av de närvarande personerna. Ett sådant förfaringssätt är inte något nytt utan följer av allmänna principer om att åtgärder får vidtas endast om det finns behov av dem. Detta både för att resurser ska utnyttjas på ett effektivt sätt och – inte minst med tanke på att flera av åtgärderna får genomföras med visst tvång – att enskilda inte ska utsättas för ett större intrång än vad som är nödvändigt.

Även vid selektiva kontroller finns ett krav på ett individualiserat antagande om att den som kontrolleras saknar rätt att vistas i landet. Ett krav på ett individualiserat antagande utesluter användningen bland annat av så kallade selektiva stickprovskontroller, det vill säga stickprovskontroller som grundar sig på ett underlag eller en profil för selekteringen. Som exempel kan nämnas att personer som arbetar i en viss företagslokal slumpvis väljs ut för en kontroll eller att det redan på förhand bestäms att samtliga i lokalen ska kontrolleras (oavsett vad som sedan framkommer på platsen). Ett sådant slumpvist eller generellt urval är inte avsett att rymmas inom tillämpningsområdet för det nya grundläggande kravet i 9 kap. 9 § utlänningslagen. Det är alltså inte möjligt att göra en selektiv kontroll på en viss plats och på förhand bestämma att samtliga som befinner sig på platsen ska kontrolleras eller tillämpa någon annan helt slumpmässig urvalsfaktor.

5.5.3 Bestämmelser som rör Migrationsverkets verksamhet

Utredningens förslag: Bestämmelser i 9 kap. 9 § utlänningslagen som rör Migrationsverkets verksamhet ska samlas i ett eget stycke.

Vissa bestämmelser i 9 kap. 9 § utlänningslagen reglerar åtgärder som får vidtas av Migrationsverket. I bestämmelsens första stycke finns bestämmelser som ger Migrationsverket möjlighet att, under vissa förutsättningar, kalla eller hämta en utlänning till verket för att där lämna uppgifter om sin vistelse här i landet.³² Åtgärderna syftar till att genom frågor till utlänningen inhämta underlag till grund för ett beslut i en fråga som verket har att pröva inom ramen för ett förvaltningsärende.

Möjligheten för Migrationsverket (dåvarande Statens Invandrarverk) att kalla eller hämta en utlänning till verket infördes 1992 som en följd av att utredningsansvaret i asylärenden överfördes från polismyndigheterna till invandrarverket.³³ Det huvudsakliga syftet var alltså att åtgärderna skulle användas vid utredningen i asylärenden. Det finns dock inte något som hindrar att Migrationsverket vidtar dessa åtgärder även vid utredning i andra ärenden (till exempel ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd), om sökanden vistas i landet och övriga förutsättningar för åtgärden är uppfyllda.

Migrationsverkets åtgärder som vidtas med stöd av reglerna om kontroll under vistelsen i Sverige utgör alltså utredningsåtgärder som vidtas inom ramen för ett förvaltningsärende. Det är därför inte fråga om inre utlänningskontroll i det avseendet som gäller för Polismyndigheten. Migrationsverket har inte befogenhet att utföra kontroller ute på fältet och kan inte heller i övrigt kontrollera en utlänning utan att det sker inom ramen för handläggningen av ett ärende.³⁴

Migrationsverket åtgärder syftar till att driva utredningen framåt i ett visst ärende så att beslut kan fattas. Vad som ska utredas beror på vilken fråga som ska prövas och de krav som ställs upp för prövningen i tillämplig materiell och processuell lagstiftning. Det innebär att Migrationsverkets syfte med att vidta åtgärder enligt 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen inte nödvändigtvis är identiskt med Polismyndighetens, det vill säga att utreda om en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet. Det framstår mot den bakgrunden inte som vare sig behövligt eller lämpligt att Migrationsverkets möjlighet att hämta eller kalla en utlänning för utredning

³² Bestämmelsen om rätt att *ta med* en utlänning för utredning gäller enbart för Polismyndigheten i samband med en inre utlänningskontroll, där det finns behov av att ta med utlänningen från kontrollplatsen. Migrationsverket utför inte några utredningar ute på fältet och har därmed inte behov av att ta med en utlänning för utredning.

³³ Prop. 1991/92:138 s. 16.

³⁴ Ett ärende kan inledas genom bland annat ansökan, överlämnande från Polismyndigheten eller på Migrationsverkets eget initiativ.

ska vara begränsad till situationer där det finns anledning att anta att han eller hon saknar rätt att uppehålla sig i landet. I stället bör möjligheten att vidta åtgärden endast vara beroende av att de särskilda kraven som anges i den nuvarande bestämmelsens första stycke är uppfyllda (och att det finns behov och möjlighet att vidta åtgärden med beaktande av andra bestämmelser som är tillämpliga på aktuellt förvaltningsärende).

För att tydliggöra att Migrationsverket och Polismyndigheten beslutar om kallelse och hämtning för utredning i olika syften, föreslår utredningen därför att bestämmelser som rör de olika myndigheterna ska behandlas i olika stycken.

5.6 Husrannsakan vid inre utlänningskontroll

Utredningens bedömning: Det finns behov för Polismyndigheten att ha en möjlighet att vid inre utlänningskontroll företa husrannsakan i syfte att söka efter pass och andra identitetshandlingar. Den befogenhet till husrannsakan för att söka efter föremål som regleras i 20 § polislagen bedöms vara sådan att den uppfyller både behovet av att vidta åtgärden och kravet på proportionalitet i förhållande till det intrång i människors personliga integritet som åtgärden innebär.

Utredningens förslag: Bestämmelsen om omhändertagande av pass vid inre utlänningskontroll i 9 kap. 4 a § utlänningslagen ska förtydligas på så sätt att orden ”som har påträffats vid kontrollen” utgår från bestämmelsens första stycke. Genom ändringen förtydligas att ett beslut om omhändertagande inte förutsätter att handlingarna redan har påträffats och finns tillgängliga vid tidpunkten för beslutet. Detta leder i sin tur till ett förtydligande av att Polismyndigheten, när ett beslut om omhändertagande av handlingar enligt 9 kap. 4 a § utlänningslagen har fattats, kan företa husrannsakan för att söka efter handlingar om förutsättningarna i 20 § polislagen är uppfyllda.

5.6.1 Husrannsakan i syfte att eftersöka pass eller andra identitetshandlingar

Polismyndigheten har framfört att det finns behov av att kunna utföra en husrannsakan i samband med inre utlänningskontroll i syfte att eftersöka identitetshandlingar. Utlänningar som vistas i landet utan tillstånd bär sällan med sig sina handlingar, utan förvarar dem i sin bostad eller på annan plats där han eller hon uppehåller sig, såsom i någon annans bostad, i ett hotellrum eller i en samlingslokal, på en arbetsplats eller i ett fordon.

En husrannsakan med stöd av 20 § polislagen i syfte att eftersöka föremål kräver att det finns ett beslut om omhändertagande av föremålet i fråga. Enligt Polismyndigheten medför den nuvarande utformningen av 9 kap. 4 a § utlänningslagen att det är oklart om, och i så fall när, det är möjligt att besluta om husrannsakan enligt 20 § polislagen vid inre utlänningskontroll. Enligt 9 kap. 4 a § utlänningslagen får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om en utlännings pass eller andra identitetshandlingar ”som har påträffats vid kontrollen”. Bestämmelsens ordalydelse tycks ställa upp ett krav på att handlingarna i fråga måste ha påträffats och finnas tillgängliga för att ett beslut om omhändertagande ska kunna fattas. En sådan tolkning av bestämmelsen skulle innebära att det inte är möjligt att besluta om att ännu icke påträffade handlingar ska tas om hand för att därefter besluta om husrannsakan enligt 20 § polislagen i syfte att söka efter dem.

Polismyndigheten har framhållit till utredningen att det finns behov av att kunna tillämpa 20 § polislagen vid inre utlänningskontroll och att bestämmelserna som reglerar detta måste vara klara och tydliga. Polismyndigheten efterfrågar därför en ändring av 9 kap. 4 a § utlänningslagen.

5.6.2 Nuvarande reglering

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen ger var och en ett skydd mot bland annat husrannsakan och liknande intrång, om inte annat stadgas i lag. Enligt förarbetena till regeringsformen förstås med husrannsakan i grundlagens mening varje av

myndighet företagen undersökning av ett rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen.³⁵

Befogenheten för Polismyndigheten att i sin brottsbekämpande verksamhet företa husrannsakan regleras i 28 kap. rättegångsbalken. Möjligheten att företa husrannsakan i andra fall, till exempel när polisen behöver bereda sig tillträde till ett slutet utrymme för att fullgöra någon specialreglerad uppgift, regleras i 20 § polislagen.

Av 20 § polislagen följer att en polisman har befogenhet att genomföra husrannsakan i syfte att söka efter bland annat föremål som polisen med stöd av lag eller någon annan författning ska omhänderta. Husrannsakan innebär att en polisman får bereda sig tillträde till bostad eller till något annat hus, rum eller ställe som tillhör eller disponeras av föremålets ägare eller innehavare. Detsamma gäller i fråga om en lokal som är tillgänglig för allmänheten. Finns det synnerliga skäl att anta att den eftersökta uppehåller sig hos någon annan, får polismannen bereda sig tillträde även dit. En allmän förutsättning för åtgärder enligt lagrummet är att den skada och de olägenheter i övrigt som följer av ett sådant ingrepp inte får stå i missförhållande till dess syfte.³⁶

Bestämmelser i speciallagstiftningen om omhändertagande av föremål genom polisens försorg är förhållandevis ovanliga. När det gäller pass finns det sedan tidigare en bestämmelse i 18 § passlagen (1978:302), som ger passmyndigheten rätt att i vissa fall besluta att ett pass ska omhändertas. Andra exempel där föremål får omhändertas på förvaltningsrättsliga grunder är omhändertagande av vapen efter beslut av Polismyndigheten enligt 6 kap. 4 § vapenlagen (1996:67) eller av djur efter beslut av länsstyrelse enligt 9 kap. 5 eller 6 §§ djurskyddslagen (2018:1192).

5.6.3 Frågan har behandlats tidigare

Frågan om Polismyndighetens befogenhet att genomföra husrannsakan vid inre utlänningskontroll har tidigare varit föremål för utredning av Återvändandeutredningen i betänkandet ”Klarlagd identitet – Om utlänningsars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93)”. Ut-

³⁵ Prop. 1973:90 s. 246.

³⁶ Prop. 1983/84:111 s. 127.

redningen lämnade bland annat förslag på att Polismyndigheten och Kustbevakningen skulle få befogenhet att kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage i syfte att hitta pass eller någon annan handling som visar en rätt att uppehålla sig i Sverige. Utredningen lämnade också förslag på att samma myndigheter vid en inre utlänningskontroll skulle få möjlighet att omhändertaga utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar, om det vid kontrollen inte kunde klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningsens identitet.

När det gällde befogenheten att göra husrannsakan utreddes om det fanns skäl att ge vidare befogenhet att utföra husrannsakan än den befogenhet som, om utredningens förslag om omhändertagande genomfördes, skulle följa av 20 § polislagen. Utredningens bedömning var dock att de situationer där det framstod som klart proportionerligt att i slutna utrymmen eftersöka en utlännings pass och andra identitetshandlingar rymdes inom tillämpningsområdet för 20 § polislagen. Någon särskild reglering om husrannsakan vid inre utlänningskontroll föreslogs därför inte.³⁷

Utredningen framhöll i betänkandet att en husrannsakan är en ingripande åtgärd, framför allt då den sker i en bostad. Även om åtgärden skulle riktas mot utlänningen i första hand, torde den i många fall kunna drabba även andra personer, till exempel andra som vistas i bostaden och den som upplåter ett rum åt utlänningen. Att utan annan misstanke om brott än att utlänningen uppehåller sig i landet olovligt (jfr 20 kap. 1 § utlänningslagen), ansågs det för långtgående att låta införa en möjlighet att företa husrannsakan på alla de av Polismyndigheten uppräknade platserna (däribland bostad) i syfte att eftersöka och omhändertaga pass och andra identitetshandlingar. Ett sådant synsätt passade väl med uttalanden i förarbetena till 20 § polislagen om att det, med hänvisning till proportionalitetsprincipen, måste föreligga helt speciella situationer för att det ska anses befogat för polisen att bereda sig tillträde till någons bostad för att omhändertaga exempelvis ett pass enligt 18 § passlagen.

I de situationer där det, enligt utredningen, framstod som klart proportionerligt att utföra husrannsakan för att eftersöka en utlännings pass och andra identitetshandlingar finns utrymme att göra det med stöd av 20 § polislagen. Exempel på en sådan situation var att Polismyndigheten i samband med en arbetsplatsinspektion på-

³⁷ SOU 2017:93 s. 121 och 122.

träffar utlänningar som det finns anledning att kontrollera, och att arbetsplatsen visar sig vara den plats där utlänningarna vistas och har sina saker i stängda garderober eller skrivbordslådor där myndigheten misstänker att handlingar kan finnas. Ett annat exempel var att utlänningen anträffas i eller intill en personbil, som kan antas tillhöra eller disponeras av honom eller henne. Det ansågs vara proportionerligt att ge en möjlighet att undersöka bilen inklusive förvaringsutrymmen i denna, såsom bagageutrymme, handskfack, stolsfickor och liknande. I motsats till detta ansågs i allmänhet inte ett allmänt kommunikationsmedel, i vilket en utlänning anträffas bland andra personer, kunna genomsökas i sin helhet för att söka efter hans eller hennes identitetshandlingar.

Återvändandeutredningens förslag behandlades vidare i regeringens proposition 2023/24:12 ”Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll”. I propositionen lämnas förslag till nya bestämmelser om både omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar (9 kap. 4 a §) samt kroppsvisitation (9 kap. 9 a §) vid inre utlänningskontroll, med vissa justeringar jämfört med de förslag som lades fram av utredningen. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2024.

När det gäller befogenheten att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar knöt utredningen denna till två alternativa rekvisit, nämligen att det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet. Regeringen bedömde att det var tillräckligt att knyta befogenheten enbart till rekvisitet att det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Detta eftersom det normalt ansågs vara nödvändigt att först fastställa en persons identitet för att kunna ta ställning till om han eller hon har rätt att uppehålla sig här. Regeringen bedömde därför att det saknades behov av att i lagtexten särskilt ange att kontrollen gällde utlänningens identitet.³⁸ Det gjordes också ett tillägg – jämfört med utredningens förslag – om att omhändertagandet skulle avse pass eller andra identitetshandlingar ”som har påträffats vid kontrollen”.

³⁸ Prop. 2023/24:12 s. 20.

5.6.4 Utredningens bedömning och förslag

Ett beslut om husrannsakan enligt 20 § polislagen i syfte att söka efter ett föremål förutsätter att det är ett föremål som polisen med stöd av lag eller någon annan författning ska omhänderta. Det innebär att det, för att en husrannsakan ska få utföras, måste finnas ett beslut om omhändertagande. Husrannsakan ska alltså ses som en åtgärd som vidtas i syfte att tvångsvis verkställa ett visst beslut om omhändertagande och alltså inte en åtgärd som ger möjlighet att eftersöka egendom som kan bli föremål för omhändertagande. Att det förhåller sig på detta sätt stöds inte enbart av bestämmelsens ordalydelse, utan understryks även i förarbetena till bestämmelsen.³⁹

Vid en inre utlänningskontroll kan ett beslut om att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar fattas med stöd av 9 kap. 4 a § utlänningslagen. I sin nuvarande utformning kan dock bestämmelsen tolkas som att det endast är handlingar som faktiskt har påträffas vid kontrollen som får omhändertas. En sådan tolkning medför att det inte skulle vara möjligt att fatta ett allmänt beslut om omhändertagande utan att handlingarna finns tillgängliga vid tidpunkten för beslutet och sedan besluta om att söka efter dem vid en husrannsakan enligt 20 § polislagen.

Som framgår av redogörelsen i föregående avsnitt var det Återvändandeutredningens avsikt att reglerna om husrannsakan enligt 20 § polislagen skulle vara tillämpliga vid inre utlänningskontroll. Återvändandeutredningen ansåg att bestämmelsen gav Polismyndigheten en befogenhet att företa husrannsakan i syfte att eftersöka pass och andra identitetshandlingar som var både ändamålsenlig och proportionerlig. Det lämnades därför inte något förslag om särskilda regler om husrannsakan vid inre utlänningskontroll, utan enbart förslag till en ny bestämmelse som gav Polismyndigheten möjlighet att fatta ett allmänt beslut om att omhänderta nämnda handlingar.

Anledningen till att bestämmelsen slutligen utformades till att avse handlingar ”som påträffas vid kontrollen” behandlas inte närmare i propositionen (prop. 2023/24:12). I propositionen nämns inte något alls om husrannsakan. Skälen till andra justeringar i förhållande till Återvändandeutredningens förslag finns tydligt redovisade. Även om någon säker slutsats inte kan dras talar detta för

³⁹ Prop. 1983/84:111 s. 126.

att det inte varit lagstiftarens avsikt att ha en annan uppfattning än Återvändandeutredningen i frågan om möjligheten att företa husrannsakan vid inre utlänningskontroll.

Oavsett vilken avsikt lagstiftaren hade bedömer utredningen att det finns ett behov för Polismyndigheten att ha en möjlighet att vid inre utlänningskontroll företa husrannsakan i syfte att söka efter pass och andra identitetshandlingar. Utredningen instämmer i Återvändandeutredningens bedömning att den befogenhet att företa husrannsakan i syfte att söka efter föremål som regleras i 20 § polislagen är sådan att den uppfyller både Polismyndighetens behov av att vidta åtgärden och kravet på proportionalitet i förhållande till det intrång i människors personliga integritet som åtgärden innebär.

Bestämmelsen om omhändertagande av pass vid inre utlänningskontroll i 9 kap. 4 a § utlänningslagen behöver dock förtydligas. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ska ändras på så sätt att orden ”som har påträffats vid kontrollen” utgår från bestämmelsens första stycke. Genom ändringen förtydligas att ett beslut om omhändertagande inte förutsätter att handlingarna redan har påträffats och finns tillgängliga vid tidpunkten för beslutet. Detta leder i sin tur till ett förtydligande av att Polismyndigheten, när ett beslut om omhändertagande av handlingar enligt 9 kap. 4 a § utlänningslagen har fattats, har befogenhet att företa en husrannsakan i syfte att söka efter handlingarna om förutsättningarna i 20 § polislagen är uppfyllda.

5.7 Tydligare regler om beräkningen av den tid en utlänningskontroll är skyldig att kvarstanna för utredning

Utredningens förslag: Det ska förtydligas att den tid som en utlänningskontroll enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen är skyldig att stanna kvar för utredning, efter att han eller hon har hämtats eller medtagits, ska beräknas från det att utlänningskontrollen ankom till myndigheten.

5.7.1 Polismyndighetens tolkning och tillämpning

I 9 kap. 11 § utlänningslagen finns bestämmelser som ålägger en utlänning en skyldighet att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Skyldighet att kvarstanna gäller inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Om en utlänning vägrar att stanna kvar har en polisman befogenhet att kvarhålla honom eller henne med tvång.

Polismyndigheten har uppgett att det inom myndigheten råder oklarheter rörande hur kvarhållandetiden ska beräknas i de fall utlänningen hämtats eller medtagits till utredningen enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Frågan är om fristen om högst sex timmar ska beräknas från tidpunkten för hämtningen eller medtagandet eller från tidpunkten när utlänningen ankommer till myndigheten. Om fristen ska beräknas från tidpunkten för hämtningen eller medtagandet innebär det att viktig utredningstid går förlorad till bland annat transport. Polismyndigheten menar att fristen därför bör beräknas från när utlänningen ankommer till myndigheten. Under alla omständigheter vill Polismyndigheten ha ett tydliggörande i lagen om hur tiden ska beräknas för att undvika fortsatt osäkerhet vid tillämpningen. Polismyndigheten upplever inte några oklarheter kring fristens beräkning i de fall en utlänning kallats till utredningen.

5.7.2 Nuvarande reglering

Bestämmelserna om kvarhållande för utredning överfördes i princip oförändrad från 1989 års utlänningslag till den nuvarande bestämmelsen. Bestämmelsen har därefter genomgått vissa förändringar. Bland annat gjordes en precisering av lagtexten den 1 juli 1995 för att tydliggöra att en utlännings skyldighet att stanna kvar för utredning inte är en form av frihetsberövande som kräver beslut om förvar.⁴⁰ En komplettering genomfördes också den 1 januari 2024 i samband med införandet av möjligheten att, utöver att kalla och hämta, ta med en utlänning för utredning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Kompletteringen i 9 kap. 11 § utlänningslagen innebär

⁴⁰ Prop. 1994/95:179 s. 71.

att skyldigheten att stanna kvar för utredning också gäller den som har medtagits för utredning.⁴¹

Skälet till att det infördes särskilda regler om medtagande var att det fanns viss tvekan kring vad som utgjorde den rättsliga grunden för Polismyndigheten att vid en inre utlänningskontroll ta med en utlänning från kontrollplatsen.⁴² Det stod klart att det fanns ett behov av att kunna ta med en utlänning vid en inre utlänningskontroll. Som exempel angavs att det kan vara så att den plats där utlänningen påträffas inte är lämplig för ett förhör, att en tolk inte omedelbart kan anlitas eller att flera utlänningar blir föremål för inre utlänningskontroll vid samma tillfälle och utredningen inte kan slutföras på plats. Eftersom det handlade om en tvångsåtgärd var det viktigt med tydlighet i lagstiftningen, 9 kap. 9 § utlänningslagen skulle därför ändras så att befogenheten att ta med utlänningen framgick uttryckligen.⁴³

Förutsättningarna för att en utlänning ska kunna tas med till utredning är samma som de som gäller för hämtning utan föregående kallelse. Det innebär att det ska kunna antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse att komma vid ett senare tillfälle, för att till exempel lämna uppgifter om sin vistelse i landet, för att utlänningen ska kunna tas med. Hämtning för utredning får också ske om utlänningen inte följt en tidigare utskickad kallelse.

5.7.3 Utredningens bedömning och förslag

Det anges inte uttryckligen i 9 kap. 11 § utlänningslagen hur den tid en utlänning är skyldig att stanna för utredning ska beräknas. Inte heller ges något omedelbart svar i förarbeten till bestämmelsen.⁴⁴ Det får dock anses stå klart att avsikten är att tiden ska användas för utred-

⁴¹ Prop. 2023/24:12 s. 29.

⁴² Vissa menade att bestämmelsen i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen om hämtning utan föregående kallelse även innefattade en befogenhet att ta med utlänningen från platsen. Andra menade i stället att bestämmelserna om ett tillfälligt omhändertagande i 11 § polislagen skulle tillämpas för att det finns grund för förvar och fara att personen annars avviker. Se vidare prop. 2023/24:12 s. 22.

⁴³ Prop. 2023/24:12 s. 23.

⁴⁴ Se bland annat prop. 1979/80:96 s. 91, prop. 1988/89:86 s. 95 och prop. 2023/24:12 s. 22.

ningsändamål och det är med avseende på detta ändamål som en längsta tid om sex timmar bedömts vara motiverad.⁴⁵

Det bör framhållas att det, när en utlänning hämtas eller medtas för utredning och sedan hålls kvar, är fråga om två olika åtgärder. En hämtning eller ett medtagande för utredning sker med stöd av 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen medan ett kvarhållande för utredning sker med stöd av 9 kap. 11 § utlänningslagen. Det är alltså fråga om tillämpning av två olika paragrafer som uppställer olika krav för att de olika åtgärderna ska få vidtas. Det måste göras två skilda bedömningar av om respektive paragraf kan tillämpas, vilket innefattar en proportionalitetsbedömning för var och en av åtgärderna. Enligt utredningen är transporttid och annan tid som går åt för att verkställa en hämtning eller ett medtagande för utredning omständigheter som i första hand bör beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för att hämta eller ta med en utlänning, det vill säga vid tillämpningen av 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Det går dock inte att komma ifrån att nu aktuella åtgärder har ett mycket nära samband och att omständigheter hänförliga till den ena tvångsåtgärden kan få betydelse för om det finns förutsättningar att vidta den andra. Till exempel är det, vid bedömningen av om en hämtning är nödvändig och proportionerlig, av betydelse i vilket syfte hämtningen sker. Om det redan på förhand står klart att en utredning inte kommer att kunna genomföras, finns det naturligtvis inte behov av att hämta utlänningen. Vid bedömningen av hur länge det är proportionerligt att hålla kvar en utlänning för utredning, kan det vara av viss betydelse att utlänningen varit föremål för andra tvångsåtgärder som innebär ett ingripande i rörelsefriheten, såsom hämtning eller medtagande.

Även om det finns nära samband mellan åtgärderna, finns det inte skäl för att låta transporttid eller annan tid som går åt för att utföra en beslutad hämtning ha en ovillkorlig påverkan på den längsta tid som en utlänning får kvarhållas för utredning. I stället finns det, enligt utredningen, goda skäl för uppfattningen att tiden som en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning, i de fall han eller hon har hämtats eller medtagits till utredningen, ska

⁴⁵ Se bland annat ordalydelsen i 9 kap. 11 § utlänningslagen om att en utlänning är skyldig att stanna kvar "för utredning" samt uttalanden i förarbeten om att kvarhållandet sker för utredningsändamål" och ett kvarhållande inte får avser längre tid än vad som är nödvändigt för att "få de uppgifter myndigheten behöver" (prop. 1979/80:96 s. 91).

beräknas från det att utlänningen ankommer till platsen för utredningen.

Det är av stor vikt att det inte råder osäkerhet kring tillämpningen av reglerna om kvarhållande för utredning för att Polismyndigheten ska kunna utföra ett effektivt och ändamålsenligt arbete. En tydlighet i lagstiftningen är särskilt viktig med hänsyn till att det rör vidtagande av tvångsåtgärder. Det finns därför behov av att bestämmelsen i 9 kap. 11 § första stycket utlänningslagen förtydligas på så sätt att den tid som en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning, om han eller hon har hämtats eller medtagits dit enligt 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen, ska beräknas från det att utlänningen ankom till myndigheten.

5.8 Åtgärder som regleras i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen

Bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen reglerar på vilka sätt Polismyndigheten, och i förekommande fall Kustbevakningen, kan komma i kontakt med en utlänning för att vidta åtgärder med anledning av inre utlänningskontroll (i princip hur den enskilde involveras i kontrollen). Sådan kontakt kan ske antingen genom att det framställs en begäran om att utlänningen ska överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige eller genom att utlänningen kallas eller hämtas till myndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Av bestämmelserna framgår även vem som har befogenhet att besluta om och utföra åtgärden.

Bestämmelserna i första stycket anger även förutsättningarna för Migrationsverket att kalla och hämta en utlänning för utredning. De åtgärder som Migrationsverket kan vidta utgör utredningsåtgärder som vidtas inom ramen för ett förvaltningsärende och alltså inte åtgärder i samband med inre utlänningskontroll. För att tydliggöra denna skillnad har utredningen i avsnitt 5.5.3 föreslagit att bestämmelserna som rör Migrationsverkets verksamhet ska samlas i ett eget stycke, det vill säga ett nytt fjärde stycke i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen.

5.8.1 Befogenhet att framställa begäran om överlämnande av pass eller andra identitetshandlingar

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att ändra bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen i fråga om vem som får framställa begäran till en utlänning om att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En sådan begäran bör alltså framställas av polisman.

Bestämmelserna i 9 kap. utlänningslagen reglerar bland annat vilka åtgärder som får vidtas vid inre utlänningskontroll samt vilka myndigheter som har befogenhet att besluta om eller utföra en åtgärd. När det gäller Polismyndigheten regleras i vissa fall även vem inom myndigheten som har sådan befogenhet, det vill säga om det måste vara en polisman eller om det även kan vara annan anställd vid Polismyndigheten (civilanställd). Vem som har befogenhet att besluta om eller utföra åtgärder enligt 9 kap. utlänningslagen hos Kustbevakningen regleras i annan lagstiftning som kompletteras av myndighetsinterna föreskrifter.

Polismyndigheten har efterfrågat ett förtydligande i fråga om vem inom myndigheten som får framställa en begäran om att en utlänning ska överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Enligt 9 kap. 9 § första stycket första meningen utlänningslagen ska en sådan begäran framställas av en polisman.⁴⁶ Med polisman avses, något förenklat, en person som genomgått eller genomgår en särskild utbildning till polis och tjänstgör som sådan på Polismyndigheten (eller Säkerhetspolisen).⁴⁷

Polismyndigheten har till utredningen uppgett att det är oklart om, och i så fall i vilka situationer, en annan anställd på Polismyndigheten än en polisman kan begära att en utlänning överlämnar sitt pass eller andra handlingar. Polismyndigheten ser bland annat ett behov av att en civilanställd utredare kan framställa en sådan

⁴⁶ Begäran får även framställas av tjänsteman vid Kustbevakningen om den myndigheten medverkar eller biträder vid Polismyndighetens kontrollverksamhet. Det råder inte någon oklarhet kring vem som får framställa sådan begäran inom Kustbevakningen och den myndighetens befogenheter berörs därför inte närmare i detta avsnitt.

⁴⁷ Se 2–9 §§ polisförordningen (2014:1104).

begäran till en utlännning efter att han eller hon har kallats eller hämtats till myndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse.

Utredningens bedömning

Bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen om att framställa en begäran att överlämna vissa handlingar tar, enligt utredningens uppfattning, sikte på situationer när den första kontakten tas med utlännningen ute på fältet, det vill säga direkt ute på kontrollplatsen. Sådana platskontroller utförs normalt av polisman. Detta gäller oavsett om förutsättningarna för att vidta kontrollåtgärder uppstod direkt på platsen eller om kontrollen planerats utifrån till exempel underrättelseinformation. I en sådan situation finns som regel inte någon direkt anledning för en utlännning att varken förvänta sig eller ha beredskap för att bli föremål för kontroll. Det finns därför goda skäl för att en sådan första kontakt tas av en polisman. Det framstår också som naturligt att låta en första kontakt bestå i en begäran om att utlännningen identifierar sig eller visar sin rätt att vistas i landet.

När kontakt tas av någon som kan legitimera sig som polisman ges en tydlig signal till utlännningen att han eller hon kontaktas av en myndighetsperson inom ramen för hans eller hennes tjänsteutövning. Vetskapen om att det är en myndighetsperson – i detta fall en polisman – ger både legitimitet till att kontakt tas och bör öka förutsättningarna för att begäran efterföljs. Om utlännningen inte följer begäran kan en polisman – till skillnad från civilanställda – även vidta andra tvångsåtgärder som kan vara nödvändiga för att söka efter utlännningens pass eller andra handlingar, såsom till exempel kroppsvsitation. Det är av dessa skäl inte lämpligt att låta civilanställda, genom en begäran om att överlämna pass eller andra handlingar, ta den första kontakten med utlännningar ute på kontrollplatsen. En sådan möjlighet är inte heller något som Polismyndigheten har efterfrågat.

En civilanställd utredare kan besluta att kalla eller hämta en utlännning till myndigheten för utredning. Detta framgår uttryckligen av lagtexten som anger att sådana beslut får fattas av Polis-

myndigheten och alltså inte nödvändigtvis av polisman.⁴⁸ En utlänning som kallas till myndigheten blir genom kallelsen medveten om att han eller hon är föremål för utredning. En utlänning som hämtas har fått kännedom om utredningen antingen genom en kallelse som han eller hon inte har hörsammat eller när hämtningen verkställs om den sker utan föregående kallelse. En utlänning som kallats eller hämtats för utredning får därför när han eller hon ankommer till myndigheten förväntas ha viss beredskap för att det finns krav på medverkan i utredningen. En utlänning som medtas för utredning har fått kännedom om kontrollen ute på kontrollplatsen. Att en civilanställd utredare begär att en utlänning, som inställt sig efter kallelse, hämtning eller medtagande, ska överlämna sitt pass eller andra handlingar framstår därför som en sedvanlig utredningsåtgärd.

Enligt utredningen finns det alltså skäl att se olika på behovet av att särskilt reglera vem som får framställa en begäran enligt 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen, beroende på i vilket sammanhang begäran framställs. Det finns skäl att särskilt reglera ingripanden mot enskilda som utförs utan förvarning och på en plats och tid där det inte finns särskild anledning för honom eller henne att förvänta sig att så sker. Enligt utredningen gäller detta även ingripanden av mer lindrig karaktär som till exempel en begäran att överlämna vissa handlingar. En motsvarande åtgärd som vidtas efter att utlänningen ankommit till myndigheten efter att ha kallats, hämtats eller medtagits dit för utredning bär mer prägel av en förfrågan än ett ingripande i form av en formell begäran. Behov av särskild reglering finns därför inte i dessa fall.

Om en utlänning efter förfrågan överlämnar de efterfrågade handlingarna kan de omhändertas även av en civil utredare med stöd av 9 kap. 4 a § utlänningslagen, om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda. Om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att eftersöka handlingarna (kroppsvsitation) får en polisman tillkallas. Beslut om kroppsvsitation ska fattas av polisman.

Med kroppsvsitation avses undersökning av en misstänkt persons kläder och av vad personen har på sig eller med sig, till exem-

⁴⁸ Beslut om kallelse och hämtning enligt 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen kan även fattas av Migrationsverket. Det råder inte någon oklarhet kring vem som får framställa sådan begäran inom Migrationsverket och den myndighetens befogenheter berörs därför inte närmare i detta avsnitt. Utredningen lämnar dock förslag om att reglerna som rör Migrationsverkets verksamhet bör samlas i ett nytt stycke fjärde stycke, se avsnitt 5.6.3.

pel hans eller hennes bagage, handresgods och handväskor (9 kap. 9 a § första stycket utlänningslagen). Skäl att ändra beslutsbefogenheten i fråga om kroppsvisitation har inte framkommit och inte heller efterfrågats av Polismyndigheten. Det ska dock framhållas att det är möjligt för en civil utredare att genomföra en beslutad undersökning av ett föremål som en utlänning har med sig (9 kap. 9 a § andra stycket utlänningslagen).

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det inte finns skäl att ändra bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen i fråga om vem som får framställa begäran till en utlänning om att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

5.8.2 Tydligare regler om vem som får kallas till utredning

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen ska ändras på så sätt att andra meningen får lydelsen: ”En utlänning är också skyldig att efter kallelse av Polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet.”

Bestämmelsen i 9 kap. 9 § första stycket utlänningslagen har följande lydelse:

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. Utlänningen är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Polismyndigheten har till utredningen framfört att bestämmelsens nuvarande utformning leder till otydligheter i fråga om förutsättningarna för att kalla en utlänning till utredning. Ordalydelsen i bestämmelsens andra mening (”[u]tlänningen är också skyldig ...”) antyder att en kallelse förutsätter att en åtgärd enligt första

meningen först måste ha vidtagits mot utlännen i fråga, det vill säga att en polisman begärt att han eller hon ska överlämna pass eller andra handlingar. En sådan ordning kan inte vara avsedd och är under alla omständigheter inte lämplig. Det finns behov av att kunna kalla en utlänning till utredning oavsett om han eller hon tidigare varit föremål för en kontrollåtgärd.

Utredningens bedömning

Utredningen delar Polismyndighetens bedömning att det vid inre utlänningskontroll ska vara möjligt att kalla en utlänning till utredning oavsett om han eller hon tidigare varit föremål för en kontrollåtgärd. Lydelsen i andra meningen är utformad på ett sådant sätt som kan leda till otydligheter i fråga om det ställs krav på att utlännen först måste ha blivit ombedd att överlämna pass eller andra handlingar för att också vara skyldig att följa en kallelse. Utredningen föreslår därför att lydelsen i 9 kap. 9 § första stycket andra meningen utlänningslagen ska ändras på så sätt att ordet ”utlännen” ersätts med orden ”en utlänning”. Genom ändringen förtydligas att möjligheten att kalla en utlänning för utredning är en fristående åtgärd som kan vidtas utan krav på att han eller hon tidigare varit föremål för en kontrollåtgärd med anledning av inre utlänningskontroll.

5.9 Förhållandet till lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden trädde i kraft den 1 augusti 2023. I förarbetena framhålls att olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet har en mycket tydlig koppling till gränsen. Det pekades på att det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av utlänningar som saknar rätt att resa in i landet och vistas här. Den starka kopplingen till gränsen medförde behov av en särskild reglering om åtgärder som kan vidtas mot de problem som särskilt gör sig gällande i gränsnära områden. Av dessa skäl infördes nya befogenheter för Polismyndigheten, och

i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, i gränsnära områden.⁴⁹

De befogenheter och åtgärder som följer av de allmänna reglerna om inre utlänningskontroll i 9 kap. utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. När ändringar sker i reglerna om inre utlänningskontroll i 9 kap. utlänningslagen finns därför skäl att undersöka om dessa kan påverka tillämpningen av reglerna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Detta för att undvika bland annat dubbelreglering eller att reglerna i de båda författningarna är oförenliga. I detta avsnitt finns utredningens överväganden om, och i så fall hur, förslagen i detta kapitel kan påverka tillämpningen av lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

5.9.1 Ändringarna i utlänningslagen påverkar inte de särskilda befogenheterna i gränsnära områden

Utredningens bedömning: Utredningens förslag till ändrade bestämmelser i regelverket om inre utlänningskontroll påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Ett nytt grundläggande krav för inre utlänningskontroll

I ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vidta kontrollåtgärder enligt 9 kap. utlänningslagen trots att de grundläggande förutsättningarna för inre utlänningskontroll inte är uppfyllda (3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden). Bestämmelsen utformades i syfte att bland annat möjliggöra selektiva kontroller och öka förutsättningarna för ett underrättelsebaserat arbetssätt. Detta är samma syften som huvudsakligen ligger till grund för utformningen av det förslag som utredningen nu lägger fram om ett ändrat grundläggande krav för inre utlänningskontroll i utlänningslagen. Fråga uppkommer då om det finns behov av en särskild reglering i lagen om polisiära befogen-

⁴⁹ Prop. 2022/23:109 s. 13.

heter i gränsnära områden eller om det efter en ändring är tillräckligt med den allmänna regeln i 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Utredningens förslag till ett ändrat grundläggande krav i utlänningslagen medför en utvidgning av möjligheten att vidta åtgärder vid inre utlänningskontroll. Utvidgningen är en följd av behovet av att tydliggöra att också selektiva kontroller ryms inom bestämmelsens tillämpningsområde. Det kommer dock även efter ändringen ställas krav på att det, för varje person som blir föremål för en kontrollåtgärd, måste det finnas anledning att anta att just han eller hon saknar rätt att vistas i landet, det vill säga ett individualiserat antagande.

Bestämmelsen i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden anger att kontroll får ske utan andra särskilda krav än att kontrollerna ska vara selektiva och inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. Befogenheten att vidta en kontrollåtgärd enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden uppställer alltså inte samma krav på ett individualiserat antagande om att vistelserätt saknas. Detta innebär bland annat att det kan vara möjligt att göra selektiva stickprovskontroller, det vill säga stickprovskontroller som grundar sig på ett underlag eller en profil för selekteringen. Sådana kontroller kan innefatta ett visst slumpvis urval utan att vara systematiskt. Sannolikt innebär frånvaron av ett grundläggande krav att kontroll är möjlig att företa även i ytterligare situationer i gränsnära områden som inte är möjliga i andra områden.

Befogenheten att vidta kontrollåtgärder enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden gäller alltså under andra förutsättningar än vad som föreskrivs i utlänningslagen. Detta kommer alltjämt vara fallet om bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen ändras i enlighet med utredningens förslag. Det finns därför behov av att behålla särregleringen i 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. De utökade kontrollmöjligheterna i gränsnära områden är endast ett komplement till, och inte en ersättning för, de möjligheter till kontroll som gäller generellt. Förslaget om ett ändrat grundläggande krav för inre utlänningskontroll i utlänningslagen påverkar därför inte tillämpningen av lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Husrannsakan vid inre utlänningskontroll

I 5 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden stadgas att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman får genomsöka ett transportmedel för att hitta en utlännings pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En sådan genomsökning förutsätter att utläningen inte på begäran har överlämnat sådana handlingar och att det kan antas att de förvaras i transportmedlet. En sådan genomsökning av transportmedel är att betrakta som husrannsakan.⁵⁰

Utredningen lämnar nu förslag på ändring i reglerna om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar i utlänningslagen. Syftet med ändringen är att ge Polismyndigheten befogenhet att företa husrannsakan med stöd av 20 § polislagen i syfte att eftersöka sådana handlingar vid inre utlänningskontroll. Generellt tillämpliga befogenheter vid en inre utlänningskontroll enligt utlänningslagen gäller även vid en inre utlänningskontroll som vidtas enligt förutsättningarna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.⁵¹ Frågan är då om ändringen i utlänningslagen medför att bestämmelsen om husrannsakan i gränsnära områden behöver justeras.

Förutsättningarna för att vidta husrannsakan vid inre utlänningskontroll enligt de allmänna reglerna i utlänningslagen (och polislagen) skiljer sig från de som gäller enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. En husrannsakan med stöd av bestämmelserna i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden är, till skillnad från vad som gäller generellt, begränsad till transportmedel och förutsätter inte att det finns ett beslut om omhändertagande av det som ska eftersökas, det vill säga pass eller andra identitetshandlingar. I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns vidare inte bara en möjlighet att genomföra husrannsakan vid inre utlänningskontroll utan även för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet. För åtgärderna gäller vissa gemensamma bestämmelser om dokumentation (11 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden).⁵²

Bestämmelsen om husrannsakan i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden har utformats för att passa de särskilda

⁵⁰ Prop. 2022/23:109 s. 23 och 24.

⁵¹ Prop. 2022/23:109 s. 47.

⁵² 8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

behov som finns vid ingripanden mot enskilda i gränsnära områden. Syfte, innebörd och förutsättningar för att vidta åtgärden i gränsnära områden (husrannsakan i transportmedel) skiljer sig på flera sätt jämfört med vad som gäller enligt utlänningslagen. Utredningens förslag om ändring i 9 kap. 4 a § utlänningslagen medför därför inte skäl att också göra ändringar i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Tydligare regler om beräkningen av den tid en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning

Utredningen lämnar förslag om ändringar i 9 kap. 11 § utlänningslagen som reglerar en utlännings skyldighet att kvarstanna för utredning. Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden innehåller inga särskilda bestämmelser om en möjlighet att hålla kvar en utlänning för utredning. Ändringen innebär endast ett tydliggörande av beräkningen av den längsta tid en utlänning får hållas kvar. Ändringen har därmed inte någon påverkan på regleringen i lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Tydligare regler om vem som får kallas till utredning

Utredningen lämnar förslag om ändringar i 9 kap. 9 § första stycket andra meningen utlänningslagen som reglerar när en utlänning får kallas till utredning. Ändringen innebär enbart ett förtydligande av vad som redan är gällande rätt. Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden innehåller inga särskilda bestämmelser om en möjlighet att kalla en utlänning till utredning. Utredningens förslag i denna del påverkar därför inte tillämpningen av lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

6 Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

6.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens förslag om vissa utökade befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet på migrationsrättens område. I utredningens direktiv framhålls att två faktorer som avsevärt kan försvåra verkställigheten av avlägsnandebeslut är oklar identitet och okänt medborgarskap. Uppgifter om en utlännings identitet är också av stor betydelse för prövningen av en ansökan av uppehållstillstånd och för genomförandet av inre utlänningskontroll. Det har framkommit att kopior på id-handlingar inte sällan sparas i digitala medier, såsom en mobiltelefon, och att det skulle underlätta arbetet med att klarlägga en utlännings identitet om det gick att ta del av sådant material. Enligt direktiven finns därför skäl att se över frågan om att kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland. Översynen inkluderar att ta ställning till när det ska vara möjligt att eftersöka digitala medier, hur befogenheten för en sådan eftersökning, till exempel genom kroppsvisitation, ska utformas liksom om det ska vara möjligt att bereda sig tillgång till innehållet i låsta och krypterade digitala medier (såsom biometrisk autentisering). I uppdraget ingår även att ta ställning till hur över-skottsinformation ska behandlas, i vilken utsträckning innehållet i digitala medier får kopieras, hur sådana kopior ska hanteras och när föremålet ska återlämnas.

Om utredningen identifierar andra lämpliga befogenheter för Polismyndigheten i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut får förslag på sådana också lämnas.

I avlägsnandërenden där Säkerhetspolisen är verkställande myndighet bör den myndighetens befogenheter inte vara mindre

långtgående än motsvarande befogenheter för Polismyndigheten. Detta eftersom det är angeläget att avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden kan verkställas, då den berörda utlänningsen har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Vid förslag på utökade eller förändrade befogenheter för Polismyndigheten ska utredningen därför överväga om ändringar bör göras även när det gäller Säkerhetspolisens befogenheter enligt utlänningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utlänningsen.

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket besluta om att omhänderta till exempel en utlännings pass eller biljetter. Om utlänningsen vägrar att följa ett sådant beslut får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § utlänningslagen). Eftersom även Migrationsverket kan komma i kontakt med digitala medier bör det enligt direktiven övervägas att införa en möjlighet för Migrationsverket att omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, för att sedan låta Polismyndigheten genomsöka mediet. Om en sådan möjlighet ska införas, bör Migrationsverket kunna begära Polismyndighetens hjälp för att verkställa beslutet i de fall utlänningsen vägrar att följa ett beslut.

Sådana åtgärder som omfattas av utredningens uppdrag i denna del kan komma att påverka enskildas kroppsliga men också personliga integritet. Det är därmed viktigt att behovet av ett effektivt verkställighetsarbete noga vägs mot den enskildes skydd för grundläggande fri- och rättigheter

6.2 Gällande rätt med mera

6.2.1 Möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning

I LSU finns en möjlighet för Säkerhetspolisen att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Säkerhetspolisen får besluta om husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning om det till exempel är av betydelse för att klarlägga om utlänningsen tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller det finns risk för att utlänningsen själv planlägger eller förbereder ett sådant brott (5 kap. 3 § LSU). Möjligheten att besluta om åtgärder

på denna grund finns endast när ett utvisningsbeslut inte får verkställas på grund av ett beslut om inhibition eller tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 1 § LSU). Om en polisman vid Säkerhetspolisen vid en sådan husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning påträffar elektronisk kommunikationsutrustning får polismannen tillfälligt omhänderta utrustningen och undersöka den (5 kap. 4 § LSU). Innehållet i utrustningen får kopieras om det krävs för något av ändamålen som avses i 5 kap. 3 § LSU. Egendomen ska lämnas tillbaka när det inte längre finns skäl för åtgärden och senast 24 timmar efter omhändertagandet. Om kopiering gjorts vid omhändertagandet ska kopian förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet eller brottsutredande verksamhet (5 kap. 22 § andra stycket LSU). Att utrustningen får omhändertas under så kort tid motiveras i förarbetena med att syftet med åtgärden framför allt är att kontrollera utlänningsens kontakter och att åtgärden innebär påtagliga begränsningar för utlänningsen. Säkerhetspolisen framförde dock i sitt remissvar att tiden i stället borde sättas till 96 timmar.¹

Att omhänderta kommunikationsutrustning innebär enligt förarbetena ett långtgående ingrepp i individens rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens enligt artikel 8 i EKMR. Samtidigt finns det enligt lagstiftaren tungt vägande skäl – bland annat med hänsyn till Sveriges säkerhet – för en sådan inskränkning. Möjligheten för Säkerhetspolisen att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning kompletterar möjligheten att till exempel be om rättens tillstånd till hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation och beskrivs som mindre ingripande än de tvångsmedel som Säkerhetspolisen redan har tillgång till i LSU. Lagstiftaren gjorde bedömningen att möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av 5 kap. 4 § LSU är proportionerlig.²

Beslutet om omhändertagande fattas av en enskild polisman vid Säkerhetspolisen. Det är inte möjligt att överklaga ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Utläningen behöver bara lämna ifrån sig kommunikationsutrustningen tillfälligt och bestämmelser om överklagande eller annan omprövning av beslutet skulle därför enligt lagstiftaren inte fylla någon praktisk

¹ Prop. 2021/22:131 s. 151 och 152.

² Prop. 2021/22:131 s. 150.

funktion. Däremot är ett beslut om sådan tvångsmedelsanvändning underställd tillsyn av JO och Justitiekanslern, JK.³

6.2.2 Internationell utblick

I detta avsnitt finns en kort redogörelse för om, och i så fall i vilken utsträckning, det finns en möjlighet att genomsöka elektronisk kommunikationsutrustning i ett antal andra länder. De länder som omfattas av kartläggningen är våra nordiska grannländer Norge, Danmark och Finland samt i Tyskland och Österrike.

Norge

Den norska lagstiftningen ger möjlighet att undersöka en utlännings person, bostad, rum eller annan förvaringsplats bland annat i de fall det finns konkreta omständigheter som ger anledning att anta att utlänningen inte medverkar till att klarlägga sin identitet, uppger oriktig identitet eller undanhåller upplysningar som är av väsentlig betydelse för ett ärende om uppehållstillstånd.⁴

Utan utlännings skriftliga samtycke får undersökningen endast ske efter beslut från rätten. Om det föreligger fara i dröjsmål kan beslutet fattas av polischefen eller den polischefen sätter i sitt ställe.

Beslut om undersökning ska vara skriftligt och ge upplysning om vad ärendet gäller, ändamålet med undersökningen och vad undersökningen omfattar. Ett muntligt beslut ska snarast möjligt skrivas ned. Innan undersökningen genomförs ska beslutet läsas upp eller visas för utlänningen.

Om det föreligger tvivel om utlännings identitet eller finns konkreta omständigheter som ger anledning att anta att utlänningen döljer eller undanhåller upplysningar om sin identitet, kan rese-dokument, biljetter, elektroniska lagringsenheter och lagrade data som utlänningen besitter eller annat material som kan bidra till att klarlägga eller dokumentera identiteten omhändertags. Detta gäller

³ Prop. 2021/22:131 s. 203 och 204.

⁴ Se 103 och 104 §§ i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). LOV-2008-05-15-35, senast ändrad genom LOV-2022-06-17-61.

även vid tvivel om tidigare bostadsort, när detta är av betydelse för rätten att uppehålla sig i Norge.

Finns det konkreta omständigheter som ger anledning att anta att utlännen kommer undandra sig verkställighet av ett avlägsnandebeslut kan resedokument och annat material som kan dokumentera utlänningsens identitet tas om hand. Detta gäller också under handläggningen av ett ärende som kan leda till ett beslut som innebär att utlännen måste lämna landet.

Beslut om omhändertagande fattas av polischefen eller den som polischefen sätter i sitt ställe. Beslutet ska vara skriftligt och beskriva vad ärendet gäller, ändamålet med omhändertagandet och vad det ska omfatta. Ett muntligt beslut ska snarast möjligt skrivas ned. Innan beslutet verkställs ska det läsas upp för eller visas för utlännen.

När utlännen ankommer till landet, vid undersökning enligt ovan eller i situationer där det är fara i dröjsmål kan beslutet om beslag fattas av en polisman. Beslutet ska anmälas till den som normalt fattar beslut om omhändertagande, som ska pröva om det ska bestå. I så fall ska det nedtecknas.

Den som drabbas av omhändertagande kan begära att frågan om omhändertagandet ska bestå ska prövas av rätten.

Omhändertagandet ska upphävas när förutsättningarna för det inte längre är uppfyllda eller när utlännen lämnar landet.

Stortinget har antagit regler som innebär en utökning av möjligheten att visitera utlänningar och genomsöka mobiltelefoner och andra elektroniska lagringsenheter i samband med att deras asylansökan registreras, även i syfte att få upplysningar om utlänningsens resväg och andra uppgifter av väsentlig betydelse för ansökan och för att upprätthålla säkerheten på ansökningsstället. De nya reglerna träder i kraft den dag kungen bestämmer.⁵

När reglerna träder i kraft möjliggör de en rutinmässig kroppsvisitation av utlännen och hans eller hennes bagage så länge kontroll inte är uppenbart onödig. Mobiltelefoner och andra elektroniska lagringsenheter ska inte få genomsökas om genomsökningen är uppenbart onödig, om utlännen motsätter sig genomsökningen och genomsökningen skulle vara oproportionerlig eller om utlännen har ett tidigare uppehållstillstånd. En genomsökning är

⁵ Beslut vid Stortingets möte den 12 december 2022, se <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2022-2023/vedtak-202223-023/>.

normalt uppenbart onödig eller oproportionerlig om personen har klarlagt identitet och omfattas av massflyktsdirektivet.⁶

Danmark

Även den danska lagstiftningen innehåller en möjlighet att genom söka elektronisk kommunikationsutrustning. Dokument och föremål som kan antas vara av betydelse för att fastställa en utlännings identitet eller anknytning till ett annat land eller för handläggningen av ärendet, kan omhändertas om det bedöms nödvändigt. Reglerna är tillämpliga på asylsökande och utlänningar som uppehåller sig olovligen i Danmark. I begreppet föremål inryms elektroniska medier såsom mobiltelefoner.⁷

Omhändertagandet av en asylsökandes handlingar och föremål sker vanligtvis i samband med registreringen av en ansökan om asyl eller när Polismyndigheten anträffar en utlänning som uppehåller sig olovligen i Danmark. I första hand ska föremålen omhändertas med stöd av samtycke men om det inte föreligger samtycke ska omhändertagandet och husrannsakan för eftersökning av handlingarna ske efter domstolsbeslut, om inte syftet med åtgärden skulle gå förlorat genom att vänta på ett sådant beslut. Det som påträffas vid genomsökningen av en mobiltelefon får användas både för att identifiera utlänningen och för att utreda ärendet. Det kan handla om omständigheter som är av betydelse för asylberättelsen, utslutandegrunder och omständigheter som rör statens säkerhet.

Finland

Finsk rätt innehåller ingen möjlighet att söka genom elektronisk kommunikationsutrustning såvitt utredningen kunnat finna.

⁶ Prop. 137L 2021-2022.

⁷ Se 40 § stk 9 utlændingeloven, LBK nr 1205 af 25/08/2022. Udlændingeloven (retsinformation.dk).

Tyskland

Den tyska lagstiftningen innehåller möjlighet för myndigheterna att söka genom elektronisk kommunikationsutrustning. I Tyskland är utlännningar skyldiga att visa och överlämna bland annat pass och andra identitetshandlingar till de behöriga myndigheterna när det är nödvändigt för att implementera eller säkerställa åtgärder som följer av lagstiftningen. Utlänningar som inte har ett giltigt pass eller någon annan resehandling är skyldiga att samarbeta för att få identitetshandlingar och att presentera och överlämna alla dokument, andra handlingar och informationsbärare som kan vara av betydelse för att fastställa deras identitet och medborgarskap samt för att fastställa och verkställa en möjlighet att avlägsna dem till en annan stat. Om utlänningen inte uppfyller denna skyldighet och det finns anledning att anta att han eller hon innehar sådana dokument eller lagringsmedia får utlänningen och de föremål han eller hon bär med sig genomsökas.⁸

En analys av informationsbärare är tillåten endast i de fall det är nödvändigt för att fastställa identitet och medborgarskap och för att verkställa möjligheten att avlägsna personen till en annan stat, om syftet med åtgärderna inte kan uppnås genom lindrigare åtgärder. Om det finns anledning att anta att en analys av lagringsmedia bara skulle ge insyn i kärnan av privatlivet är en sådan åtgärd inte tillåten. Utlänningen måste tillhandahålla åtkomstdata som behövs för analysen. Informationsbärarna får bara analyseras av anställda som har behörighet för domartjänst. Information om kärnan av privatlivet som förvärvas vid analysen får inte användas och ska raderas omedelbart. Det ska finnas ett skriftligt underlag som visar förvärvandet och raderingen av informationen.

Om utlänningen inte förser myndigheterna med åtkomstdata som behövs för att analysera utrustning som används för telekommunikation, kan kommersiella leverantörer av telekommunikationstjänster vara skyldiga att förse myndigheterna med information om data som används för att skydda åtkomsten till utrustningen. Utlänningen ska informeras om en sådan begäran om information.

⁸ Art. 48 och 48 a i Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 4a des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist, förkortad Aufenthaltsgesetz.

Österrike

Enligt österrikisk lagstiftning får den offentliga säkerhetstjänsten i landet fastställa identiteten på en utlänning bland annat om det på grund av konkreta omständigheter kan antas att han eller hon uppehåller sig olagligt i landet. Utlänningen är skyldig att medverka till att identiteten fastställs.⁹

Den offentliga säkerhetstjänsten får tillfälligt omhänderta föremål och dokument som behövs som bevis till exempel för verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Bevisningen ska lämnas över till Polismyndigheten och återlämnas till utlänningen så snart den inte längre behövs för syftet som den omhändertagits för.

Säkerhetstjänsten får göra en säkerhetskopior av data som finns på en informationsbärare i syfte att fastställa utlänningens identitet, om han eller hon ska avlägsnas ur landet och identiteten inte kan fastställas. Informationsbäraren ska omedelbart återlämnas till utlänningen. Däremot ska säkerhetskopian överlämnas till Polismyndigheten.

Polisen kan ge den offentliga säkerhetstjänsten i uppdrag att genomsöka informationsbärare som omhändertagits från en utlänning. Den offentliga säkerhetstjänsten får lov att kroppsvisitera utlänningar för att säkra bevis, bland annat om det finns misstanke om att de uppehåller sig olovligt i landet och har på sig bevis som är viktigt för till exempel verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Innan utlänningen kroppsvisiteras ska han eller hon få tillfälle att frivilligt överlämna bevis.

I en rapport från EMN¹⁰ om databehandling i asylprocessen i Österrike¹¹ framhålls att möjligheten att analysera informationsbärare medförde höga förväntningar då den infördes under 2018, då informationen på mediet skulle kunna bidra till att identifiera den asylsökande, till exempel med hjälp av foton av identitetshandlingar. Fram till oktober 2020 hade det däremot inte skett någon undersökning av informationsbärare i praktiken på grund av data-skyddsöverväganden och brist på teknisk genomförbarhet. Möjligheten att genomsöka informationsbärare har fått kritik på grund av

⁹ Art 34 och 38 a i Bundesgesetz über die Ausübung der Fremdenpolizei, die Ausstellung von Dokumenten für Fremde und die Erteilung von Einreiseteil (BGBl. I Nr. 100/2005).

¹⁰ European Migration Network.

¹¹ Accurate, timely, interoperable? Data management in the asylum procedure in Austria, Martin Stiller, oktober 2020.

dataskyddsöverväganden, då den genomförs utan domstolsprövning och utgör en inskränkning i rätten till privat- och familjeliv. I praktiken saknas möjlighet att skilja på data som är relevant för asylprocessen och data som hör till kärnan i privatlivet. Det kan inte heller uteslutas att data kommer att kopieras och lagras i stora mängder. I lagstiftningsarbetet har man dock, enligt EMN-rapporten, gjort bedömningen att inskränkningen i rättigheterna förknippade med lagring av data är proportionerlig. Detta efter att man vägt individens rättigheter mot det allmänna intresset att upprätthålla en reglerad invandring.

6.3 Betydelsen av en klarlagd identitet

Begreppet identitet definieras vare sig i utlänningslagen eller i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Migrationsöverdomstolen har i såväl mål om svenskt medborgarskap som i mål om uppehållstillstånd konstaterat att identiteten består av sökandens namn, födelseid och, som huvudregel, medborgarskap.¹² Att en utlännings identitet blir klarlagd är av stor betydelse i samtliga skeden av migrationsprocessen. På vilket sätt identiteten har betydelse och hur stor betydelse det har att den är klarlagd varierar dock.

I följande avsnitt redogörs för betydelsen av en klarlagd identitet vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, när ett avlägsnandebeslut ska verkställas och vid genomförandet av en inre utlänningskontroll.

6.3.1 Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd

Att en utlännings identitet är klarlagd är av stor betydelse vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Begreppet klarlagd ger uttryck för att höga krav bör ställas på den bevisning som läggs fram. Andra begrepp som ger uttryck för samma höga beviskrav är visad, styrkt och fastställt. Beviskravet ”klarlagd” är dock lägre än beviskravet ”bortom allt rimligt tvivel” som används i brottmålsprocessen. Utredningen kommer i fortsättningen att använda begreppet klarlagd som ett uttryck för detta höga beviskrav.

¹² Se MIG 2010:17, MIG 2011:11 och MIG 2019:1.

Utgångspunkten är att en utlännings identitet ska vara klarlagd för att en ansökan om uppehållstillstånd ska kunna bifallas. Vidare gäller att det som huvudregel är utlänningen som ska klarlägga sin identitet, det vill säga att det är utlänningen som har bevisbördan. Normalt klarläggs identiteten genom att utlänningen visar upp ett hemlandspass i original eller en fotoförsedd identitetshandling utfärdad av en behörig myndighet i hemlandet och att det i det enskilda fallet inte finns anledning att tvivla på dokumentets äkthet. Även uppgifter i andra handlingar kan, ensamma eller vid en sammanvägd bedömning, anses utgöra tillräckligt underlag för att klarlägga identiteten. Exempel på sådana handlingar är medborgarskapsbevis, födelseattester och militärböcker. Principen om fri bevisprövning gäller vid prövningen vilket innebär att det inte finns några uttryckliga begränsningar för vilka källor som får användas som bevis (fri bevisföring). Principen om fri bevisprövning innebär också att värdet av all den bevisning som läggs fram ska prövas fritt av myndigheterna och domstolarna (fri bevisvärdering).

I vissa situationer gäller dock undantag från huvudregeln att utlänningsens identitet måste vara klarlagd för att ett uppehållstillstånd ska kunna beviljas.¹³

Ett exempel på ett sådant undantag är om det finns svårigheter att visa identiteten genom traditionella bevismedel i ett familjeätaresföreningsärende. Om det finns sådana bevissvårigheter kan det finnas omständigheter som motiverar ett lägre beviskrav. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Bedömningen bör innefatta en avvägning mellan familjens intresse av att bo tillsammans i Sverige och statens intresse av att utlänningsens identitet är klarlagd (kontroll över vilka som befinner sig på territoriet). Om familjens intresse av att bo tillsammans i Sverige bedöms väga tyngre kan det vara tillräckligt att utlänningen gör sin identitet sannolik för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas. Begreppet sannolik beskriver ett medelhögt beviskrav, som är lägre än klarlagd men högre än antaglig.¹⁴

Ett annat exempel där undantag kan komma i fråga är vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. På grund av de bevissvårigheter som kan finnas i sådana ärenden får

¹³ Prop. 1997/98:178 s. 10.

¹⁴ Lindkvist, Bevisfrågor i förvaltningsprocessen, en översikt. Nordstedts Juridik, upplaga 1, 2019, s. 94.

uppehållstillstånd beviljas om behovet av skydd har gjorts sannolikt. Om de återopade skyddsskäl inte är knutna till utlännings upp-givna identitet, kan uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl alltså beviljas utan att identiteten varken är klarlagd eller sannolik. Det kan till exempel handla om en situation där våldet i en väpnad konflikt är så utbrett, urskillningslöst och intensivt att var och en som befin-ner sig på territoriet riskerar att skadas. Om en sökande i en sådan situation visat eller gjort sitt medborgarskap sannolikt har hans eller hennes namn och ålder i sig inte någon betydelse för bedöm-ningen av skyddsskäl.¹⁵

6.3.2 När ett avlägsnandebeslut ska verkställas

Att utlännings identitet är tillräckligt utredd har identifierats som en faktor av särskild vikt för att de verkställande myndighe-terna ska kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.¹⁶ Huvudprincipen är att ett avlägsnandebeslut ska verkställas till utlännings hem-land eller till det land från vilket han eller hon kom till Sverige, även om det kan finnas situationer när det är möjligt att verkställa ett beslut även till andra länder. Bedömningen av till vilket land ett avlägsnande ska ske beror till stor del på utlännings identitet och alldeles särskilt på vilket medborgarskap han eller hon har. Av Migrationsverkets avlägsnandebeslut ska framgå till vilket land verkställighet ska ske. På verkställighetsstadiet finns alltså i nor-malfallet uppgift om utlännings identitet och visst underlag som uppgiften grundar sig på. Det förekommer dock att den identitet som anges i avlägsnandebeslutet visar sig vara oriktig och att frågan därför måste utredas och prövas på nytt på verkställighetsstadiet. För att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas krävs oftast också att utlännings har eller kan få tillräckliga resehandlingar. Om det råder oklarheter i fråga om identiteten uppstår svårigheter med att få resehandlingar utfärdade för utlännings i syfte att möj-liggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. För att verkställig-

¹⁵ MIG 2019:1.

¹⁶ De två andra faktorerna handlar om utlännings inställning, det vill säga om han eller hon accepterar eller åtminstone inte motsätter sig avlägsnandebeslutet och att utlännings finns tillgänglig för myndigheterna. Se bland annat Statskontorets rapport Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten (2022:1), s. 40 och Migrationsverket (2020) Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande.

het ska vara faktiskt möjlig krävs dessutom att det mottagande landet samtycker till att ta emot utlänningen i fråga. Mottagarlandet kan ställa andra eller högre krav på utredningen om utlännings identitet än vad som gäller enligt svenska regler. Det kan därför även av detta skäl finnas behov av ytterliga utredning och underlag avseende utlännings identitet på verkställighetsstadiet.

Det bästa underlaget för att klarlägga en utlännings identitet är som regel ett hemlandspass eller andra identitetshandlingar. Även kopior av sådana handlingar och andra handlingar med avseende på utlännings person kan vara av betydelse för myndigheterna i ett verkställighetsskede. En handling som inte ensam utgör tillräckligt underlag för att klarlägga utlännings identitet kan ändå vara av stor betydelse. Uppgifter i handlingen kan, ensamma eller tillsammans med uppgifter i andra handlingar, medföra att utlänningen kan kopplas till rätt land och de kan ligga till grund för utfärdandet av resehandlingar. Att utlännings identitet klarläggs eller att det finns handlingar eller kopior av handlingar eller annan information som knyter utlänningen till det land till vilket verkställighet ska ske är alltså av stor betydelse för att öka förutsättningarna för verkställighet av avlägsnandebeslut.

6.3.3 Vid genomförande av en inre utlänningskontroll

En inre utlänningskontroll innebär en kontroll av en utlänning som finns inne i landet, i syfte att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas här. Regler om inre utlänningskontroll finns i 9 kap. utlänningslagen. En mer utförlig redogörelse för dessa regler och om genomförandet av sådana kontroller finns i kapitel 5.

För att kunna bedöma om en utlänning har rätt att vistas i landet är det av avgörande vikt att hans eller hennes identitet kan klarläggas. Ett påstående om att utlänningen har uppehållstillstånd kan inte verifieras utan uppgift om utlännings identitet. Det är också i övrigt mycket svårt att bedöma någons rätt att vistas i Sverige om det råder oklarheter om hans eller hennes identitet och i synnerhet personens medborgarskap. För att en uppgift om identitet ska kunna ligga till grund för bedömningen vid en kontroll krävs att det finns visst underlag som ger stöd för att den är riktig.

6.4 Det finns behov av ytterligare åtgärder

Utredningens bedömning: Att en utlännings identitet klarläggs är viktigt vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas och för genomförandet av inre utlänningskontroll. Det finns behov av ytterligare åtgärder som ökar förutsättningarna för att en utlännings identitet ska kunna klarläggas.

Som framgår av avsnitt 6.3 är det av stor vikt att en utlännings identitet kan klarläggas för att migrationsrättsliga frågor ska kunna utredas och prövas.

För att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas är det normalt en förutsättning att det finns tillräcklig utredning om utlännings identitet, i vart fall om hans eller hennes medborgarskap. Detsamma gäller för genomförandet av en inre utlänningskontroll. En ansökan om uppehållstillstånd kan prövas även utan att utlännings identitet är klarlagd och i vissa fall kan ett uppehållstillstånd också beviljas i ett sådant fall. Även om en klarlagd identitet inte alltid är nödvändig är det ändå av stor vikt att identiteten är klarlagd för materiellt riktiga bedömningar. Om en person som befinner sig i Sverige inte beviljas uppehållstillstånd är frågan om identitet dessutom central för att ett avlägsnandebeslut ska kunna fattas och verkställas.

För att en utlännings identitet ska kunna klarläggas krävs underlag (bevis). Utgångspunkten är att det är utlännings personen som själv ska uppge sin identitet och ta fram underlag som visar att han eller hon lämnat riktiga uppgifter. Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd har utlännings personen en allmän skyldighet att samarbeta med myndigheterna i syfte att klarlägga omständigheterna som ligger till grund för ansökan om uppehållstillstånd, däribland sin identitet. Efter att ett avlägsnandebeslut har meddelats är utgångspunkten att utlännings personen är skyldig att självmant lämna landet. Utlännings personen har även en skyldighet att aktivt verka för att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas, till exempel genom att skaffa nödvändiga resehandlingar och aktivt delta i arbetet med att klarlägga sin identitet. Samma synsätt gäller för en utlännings person som blir föremål för en inre utlänningskontroll.

Riksrevisionen har i en rapport 2024 granskat vissa statliga myndigheters processer för fastställande av identitet, däribland Migrationsverket i asylärenden.¹⁷ I rapporten anges att det inte är möjligt för Migrationsverket att ta fram statistik över hur många asylsökande som styrkt sin identitet.¹⁸ Migrationsverket har därför i stället tagit fram statistik över hur stor andel av de som beviljats asyl som visat upp en giltig passhandling under åren 2013–2023. Andelen som har visat upp en giltig passhandling har varierat över tid men i genomsnitt över perioden är det ungefär var fjärde person som har beviljats asyl som har uppvisat en giltig passhandling. Variationerna över tid beror enligt Migrationsverket på en kombination av anledningar. Vissa nationaliteter har i större utsträckning tillgång till hemlandspass än andra. Beroende på vilka nationaliteter som söker sig till Sverige varierar därför andelen asylsökande som har tillgång till hemlandspass. Det är också så att incitamenten för sökande att lämna in en passhandling har varierat över tid. Det rör sig bland annat om möjligheten att styrka sin identitet på annat sätt än med pass och möjlighet att få resehandlingar om man beviljas en flyktingstatusförklaring. Enligt rapporten går det inte utifrån statistiken att avgöra om andelen som uppvisar pass beror på de asylsökande eller på Migrationsverket. Det ska också framhållas att asylsökande, förutom pass, kan uppvisa andra typer av id-handlingar. Asylsökande som uppvisat sådana handlingar ingår inte i statistiken vilket innebär att statistiken är en underskattning av den faktiska andelen personer som uppvisar någon form av id-handling.¹⁹

Riksrevisionen bedömer sammantaget att de granskade myndigheternas processer inte bidrar tillräckligt till att myndigheterna fastställer en korrekt och unik grundidentitet. Migrationsverket rekommenderas särskilt att förstärka och utveckla arbetet med att få fram id-handlingar och fastställa identitet så tidigt som möjligt i asylärenden.²⁰

¹⁷ Riksrevisionens granskningsrapport: *”Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)”*, publicerad den 4 juni 2024. Utöver Migrationsverket har granskningen omfattat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

¹⁸ Anledningen till att statistisk inte kan tas fram är att bedömningen av om identiteten är styrkt enbart framgår av beslutsmotiveringen i själva beslutet om uppehållstillstånd vilket inte genererar sökbar statistik.

¹⁹ Riksrevisionens granskningsrapport: *”Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)”*, avsnitt 3.3.2.

²⁰ Riksrevisionens granskningsrapport: *”Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)”*, avsnitt 10.1 och 10.4.

Migrationsverket gjorde 2021 en uppföljning av återvändande-arbetet i skyddsprocessen²¹ genom en manuell genomgång av 300 ärenden med avslutat återvändandeärende²² under åren 2017 och 2018. I den genomgången konstaterades att det initialt saknades id-handlingar i nästan 50 procent av ärendena. När Migrationsverkets återvändandeprocess avslutades – antingen genom att utlännen självant lämnade landet eller genom att ärendet överlämnades till Polismyndigheten – var siffran 20 procent. Migrationsverket konstaterade i rapporten att de möjligheter som finns för att påverka individen att medverka för att klarlägga sin identitet före beslut och medverka till ett självant återvändande efter laga kraft sällan användes eller påvisade inga effekter. Till exempel gavs formella id-uppdrag²³ i knappt 10 procent av ärendena.²⁴ Däremot ställdes i initialprocessen många frågor om identiteten och uppmaningar att lämna in handlingar gjordes. I beslutet i frågan om uppehållstillstånd bedömdes 30 procent av sökandena ha styrkt sin identitet, 28 procent ha gjort den sannolik och 28 procent inte ha gjort den sannolik. I 14 procent av fallen framgick ingen bedömning av identiteten. I återvändandeprocessen skedde en initiering till Migrationsverkets enhet för återvändandesamordning som bistod med arbetet att få en resehandling utfärdad i 8 procent av fallen. Hälften av dessa stängdes genom en utfärdad resehandling.

Redan i dag har myndigheterna ett antal åtgärder att ta till för att få fram underlag med avseende på utlännings identitet, om utlännen inte själv kan eller vill ta fram sådant underlag. Det handlar bland annat om en möjlighet att omhänderta pass. I vissa fall finns möjlighet för myndigheterna att genomdriva dessa åtgärder med tvång, såsom till exempel kroppsvisitering i syfte att eftersöka pass och andra identitetshandlingar i samband med en inre utlänningskontroll. Det finns också under vissa förutsättningar

²¹ Migrationsverket, Analysrapport Uppföljning av återvändandearbetet i skyddsprocessen (2017 och 2018), 2019-11-11, dnr 1.3.4-2020-45935.

²² Med avslutat återvändandeärende avses i detta sammanhang att ärendet hos Migrationsverket registrerats med någon av koderna UTREST-M, ÖVL-POL-A (överlämnat till Polisen för att utlännen avvikit) och ÖVL-POL-T (överlämnat till Polisen för att tvång antas behövas vid verkställighet av beslutet).

²³ Ett id-uppdrag är ett uppdrag som Migrationsverket kan lämna till den som söker asyl och som inte uppvisar passhandling eller annan identitetshandling. Av uppdraget framgår vilka handlingar som personen ska lämna in till Migrationsverket och hur lång tid man har på sig för att göra det.

²⁴ En delförklaring till den låga siffran kan enligt rapporten vara att Migrationsverket under perioden befann sig i beredskapsläge vilket ledde till ett förenklat ansökningsförfarande.

möjlighet att ta upp fotografi och fingeravtryck för att genomföra kontroller av om utlännen uppträtt under någon annan identitet tidigare eller under samma identitet i ett annat EU-land. Trots detta finns alltså fortfarande i många fall svårigheter med att få fram tillräckligt underlag som kan klarlägga en utlännings identitet. En förklaring till detta kan vara att många av de befintliga tvångs-åtgärderna förutsätter en viss grad av medverkan från utlännen. Om han eller hon har gjort sig av med sina handlingar eller inte vill samarbeta i samband med ett tvångsvis besök på en ambassad, är myndigheternas möjligheter att fastställa identiteten begränsade. Utredningen bedömer därför att det finns behov av ytterligare åtgärder i syfte att klarlägga utlännings identitet. I följande avsnitt beskrivs utredningens förslag till sådana ytterligare åtgärder.

6.5 Befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i utlänningslagen

En möjlig åtgärd för att hitta underlag i syfte att klarlägga en utlännings identitet är att undersöka information som finns lagrad i eller som kan nås via elektronisk kommunikationsutrustning. I direktiven anges att det har visat sig vara vanligt att kopior på pass och andra identitetshandlingar sparas i till exempel en mobiltelefon. En mobiltelefon kan även innehålla annan information som kan utgöra underlag vid bedömningen av en utlännings identitet.

6.5.1 En möjlighet att eftersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning bör införas

Utredningens bedömning: Mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan innehålla information som är av intresse för myndigheterna i arbetet med att klarlägga en utlännings identitet. Tillgång till sådan information ökar förutsättningarna för en korrekt prövning av ansökningar om uppehållstillstånd, att verkställigheten av avlägsnandebeslut underlättas och ett effektivt genomförande av inre utlänningskontroller.

En möjlighet att undersöka information i mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning kan alltså bidra till att tillgodose

viktiga intressen för staten. Möjligheten innebär dock ett intrång i den personliga integriteten – både för den som undersökningen avser och för andra som det kan finnas uppgifter om i utrustningen. För att en möjlighet att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning ska vara proportionerlig måste den utformas på ett sätt så att olägenheterna för den enskilde begränsas så långt som möjligt och används endast när det finns behov.

Utredningens förslag: En möjlighet att undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning bör införas i utlänningslagen.

Elektronisk utrustning kan innehålla information som är av intresse för myndigheterna

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har framhållit att en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en nödvändig åtgärd i arbetet med att klarlägga en utlännings identitet. Mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning kan, enligt myndigheterna, innehålla mycket information som kan vara till hjälp i arbetet med att klarlägga en utlännings identitet. Det rör sig till exempel om bilder på pass eller andra identitetshandlingar men också om bilder av betyg och andra handlingar som kan användas för att koppla en person till ett visst mottagarland. Detta har till exempel kommit fram när en utlänning frivilligt har låtit Polismyndigheten undersöka innehållet i en mobiltelefon.

I arbetet med att skaffa resehandlingar och få mottagarlandet att ta emot utlänningen kan även information som inte i sig är tillräcklig för att klarlägga utlänningens identitet men som ändå kan knyta honom eller henne till ett visst mottagarland vara av betydelse. Vilken information som är av intresse kan variera från fall till fall och från mottagarland till mottagarland. De myndigheter som ingår i utredningens expertgrupp har dock framhållit att det är klart att mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning kan innehålla sådan information som är av intresse. En möjlighet att omhänderta och undersöka utrustning som kan innehålla denna typ av information skulle alltså kunna öka förutsättningarna för att klarlägga

utlänningens identitet, skaffa resehandlingar och i förlängningen verkställa ett avlägsnandebeslut. Det skulle också kunna öka förutsättningarna för en mer effektiv prövning av en ansökan om uppehållstillstånd och ett mer effektivt genomförande av inre utlänningskontroller.

Undersökning av information i elektronisk utrustning innebär ett intrång i den personliga integriteten

En möjlighet att undersöka information i elektronisk utrustning, som till exempel mobiltelefoner, innebär ett intrång i den personliga integriteten. Genom en sådan undersökning kommer myndigheterna att få tillgång till integritetskänslig information som inte enbart är av betydelse för att klarlägga utlänningens identitet. Det rör sig även om information om utomstående parter – som familjemedlemmar och vänner till utlänningen som haft konversationer med denne eller skickat bilder till honom eller henne. Om informationen som myndigheterna får tillgång till får bevaras under lång tid utan att den är av betydelse för handläggningen av ärendet kan det utgöra ett oproportionerligt integritetsintrång. Detsamma gäller om informationen inte är tillräckligt skyddad hos myndigheterna utan kan komma att lämnas ut i samband med en begäran om att få del av allmän handling eller användas för helt andra ändamål.

En möjlighet att undersöka informationen i mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning är en åtgärd som innebär ett ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjeliv, hem och korrespondens enligt artikel 8.1 i EKMR och rätten till respekt för egendom i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR. En möjlighet att omhänderta och undersöka informationen i mobiltelefoner är med andra ord en mycket ingripande åtgärd gentemot den enskilde, vilket ställer krav på att det finns ett verkligt behov av åtgärden för att denna ska vara motiverad att införa.

Det finns svårigheter att bedöma effektiviteten i åtgärden på förhand

Frågan är då om en möjlighet till undersökning av information i elektronisk utrustning kommer att vara effektiv. En åtgärd är effektiv om den leder till ett bättre resultat. Förbättringen i resultat måste stå i proportion till de resurser som krävs för att genomföra åtgärden. Syftet med att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning är att få tillgång till information som – genom att utlänningsens identitet blir klarlagd – leder till bättre förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut, pröva frågor om uppehållstillstånd och genomföra inre utlänningskontroller.

Det är dock svårt att på förhand göra en närmare och konkret uppskattning i fråga om åtgärdens effektivitet. När det gäller antalet verkställda avlägsnandebeslut beror det på flera olika faktorer, där tillräcklig information om en utlännings identitet enbart är en faktor. Det är också svårt att avgöra i vilken utsträckning relevant information finns i digitala medier och vilket värde den information som hittas kommer att ha. Det skulle kunna förekomma att utlänningskar skapar bevisning i sina mobiltelefoner som stödjer en oriktig identitet som han eller hon använder i förhållande till myndigheterna. I takt med att tvångsmedlet används och blir känt kan det också förekomma att det blir allt vanligare att utlänningskar raderar den typ av information som är av intresse för myndigheterna från sina telefoner och digitala medier, vilket bidrar till att tvångsmedlet blir mindre effektivt. Att handlingar förstörs eller manipuleras kan dock förekomma oavsett om uppgifter lagras digitalt eller finns upptagna i skriftliga handlingar. Det är alltså inte ett nytt problem eller ett problem som enbart rör underlag i digitala medier.

Elektronisk kommunikationsutrustning kan innehålla en stor mängd information och information av olika slag. Det är inte enbart bilder av pass eller andra resehandlingar som kan hjälpa myndigheterna att knyta en person till ett visst land. En mobiltelefon innehåller ofta personlig information såsom fotografier, applikationer med sociala medier och kontaktuppgifter till familjemedlemmar. Detta betyder att en undersökning av en mobiltelefon eller liknande skulle kunna vara effektiv och bidra till ökade förutsättningar för att fastställa en utlännings identitet även om telefonen inte innehåller bilder på pass eller andra identitetshandlingar. De

avgränsningar som görs av åtgärdens tillämpningsområde kan dock påverka utredningsåtgärdens effektivitet.

Sammantaget bedömer utredningen att det, trots svårigheterna att göra en mer konkret bedömning av effektiviteten, finns omständigheter som talar för att en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning kommer att vara effektiv när det gäller att öka förutsättningarna för att få verkställbara avlägsnandebeslut, pröva rätten till uppehållstillstånd och genomföra inre utlänningskontroller. Denna möjlighet finns också i flera andra länder (se avsnitt 6.2.2).

En möjlighet att omhänderta och undersöka information i elektronisk utrustning bör införas

Utredningen har ovan konstaterat att det finns ett behov av bättre förutsättningar att få kännedom om identiteten på utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan föreskrivna tillstånd. Information som är relevant för att klarlägga en utlännings identitet kan finnas i mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning som han eller hon använder.

Behovet av att kunna klarlägga utlännings identitet är alltså av stor vikt och betydelse för viktiga intressen för Sverige, såsom intresset av att upprätthålla principen om reglerad invandring, upprätthålla nationell säkerhet och upprätthålla statens ekonomiska välstånd. Detta är intressen som väger tungt och som kan motivera ett ingrepp i den konventionsskyddade rättigheten enligt artikel 8.1 i EKMR jämfört med artikel 8.2 i EKMR. Även om det finns svårigheter i att bedöma hur effektiv en möjlighet att undersöka information i elektronisk utrustning kan vara, bedömer utredningen att vinsterna med en sådan möjlighet på ett allmänt plan överväger det intrång i den personliga integriteten som undersökningen innebär för utlänningen och andra. En sådan möjlighet kan därför vara proportionerlig om den utformas på ett sätt så att olägenheterna för den enskilde begränsas så långt som möjligt och används endast när det finns behov.

Utredningen bedömer därför sammanfattningsvis att det bör införas en möjlighet att omhänderta och undersöka information i bland annat mobiltelefoner. En sådan möjlighet bör, om den ska införas, placeras i 9 kap. utlänningslagen tillsammans med övriga kontroll- och tvångsåtgärder. I följande avsnitt redogör utredningen för hur undersökningsmöjligheten bör utformas.

6.5.2 Grundläggande förutsättningar för omhändertagande och undersökning

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas för undersökning om utrustningen

- är i utlänningsens besittning,
- sannolikt har använts av honom eller henne, och
- kan antas innehålla information om utlänningsens identitet.

Efter omhändertagandet får utrustningen och sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen undersökas i syfte att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningsens identitet. Sökning efter handlingar i avläsningsbara informationssystem får endast ske om de sannolikt har använts av utlänningsen.

Handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag får inte undersökas.

Utredningens bedömning: Någon åldersgräns för när en undersökning får göras ska inte införas.

Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas och undersökas tillsammans med avläsningsbara informationssystem

I utredningens arbete har framkommit att det inte bara är mobiltelefoner som kan innehålla information som är av intresse för myndigheterna. Kopior av identitetshandlingar och annan relevant information kan också sparas i till exempel en dator eller en surfplatta. Den tekniska utvecklingen har också lett till att det är allt vanligare att information sparas utanför det fysiska föremålet, i det så kallade molnet. Det rör sig till exempel om information som finns i användarkonton till internetbaserade kommunikationstjänster som sociala medier eller om bilder som sparats i molnbaserade lagringstjänster. Frågan blir därför hur det område som en undersökning får genomföras i ska definieras och avgränsas.

Elektronisk kommunikationsutrustning

I viss lagstiftning som handlar om omhändertagande för undersökning av till exempel mobiltelefoner används begreppet elektronisk kommunikationsutrustning (se till exempel 23 kap. 9 a § och 27 kap. 19 § rättegångsbalken samt 5 kap. 4 § LSU). Med elektronisk kommunikationsutrustning avses både befintlig och framtida teknisk utrustning som kan användas för elektronisk kommunikation. Begreppet omfattar all slags utrustning som kan användas för att kommunicera elektroniskt, till exempel datorer, mobiltelefoner, läsplattor, interaktiva högtalare, servrar, smarta klockor och annan liknande utrustning. Utrustning som är sammankopplad – fysiskt eller på annat sätt, till exempel genom blåtandsteknik – med elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel sladdar, högtalare, tangentbord, USB-minnen, datormus och andra elektroniska tillbehör omfattas också av begreppet.²⁵ En undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning inom ramen för ett beslag eller en husrannsakan anses endast ge möjlighet att undersöka den information som finns lagrad i utrustningen, inte sådan information som är lagrad i det så kallade molnet.²⁶

Avläsningsbart informationssystem

I annan lagstiftning definieras det som får undersökas som avläsningsbart informationssystem (se till exempel 1 § lagen [2020:62] om hemlig dataavläsning och 28 kap. 10 a § rättegångsbalken). I lagen om hemlig dataavläsning definieras avläsningsbart informationssystem som en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst.

Ett avläsningsbart informationssystem kan vara av fysisk karaktär som till exempel datorer, mobiltelefoner eller surfplattor, det vill säga elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan också röra sig om informationssystem som inte i sig utgör elektronisk kommunikationsutrustning. De informationssystem som det då är fråga om är främst internetbaserade kommunikations- eller lagringstjänster. Det relevanta i sammanhanget är den enskildes användning av

²⁵ Prop. 2019/20:64 s. 210 och 211.

²⁶ Prop. 2021/22:119 s. 75 och 76.

tjänsterna. De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter i sådana tjänster har därför begränsats till de delar av informationssystemet som den som utsätts för åtgärden har behörighet till. Hemlig dataavläsning får till exempel endast avse det som är avgränsat till den enskilde användaren, som ett användarkonto eller en på motsvarande sätt avgränsad del av en viss tjänst. Med användarkonto avses typiskt sett en egen personlig sida på ett socialt forum, en applikation för snabbmeddelanden eller på ett internetforum. En på motsvarande sätt avgränsad del av en viss tjänst är ett teknikneutralt begrepp som bör täcka sådana fall där den enskilde använder en tjänst med inloggningsuppgifter som flera har tillgång till utan ett bestämt användarkonto (till exempel inloggning till tjänster som företag erbjuder sina anställda eller som högskolor erbjuder sina studerande). De tjänster som är relevanta avgränsas till kommunikations- och lagringstjänster och liknande tjänster. Kommunikationstjänster innefattar till exempel tjänster för samtal och sms-meddelanden. Även andra liknande tjänster som till exempel webbmejl och andra typer av samtals- och meddelandetjänster omfattas av definitionen. Lagringstjänster kan till exempel vara tjänster som möjliggör lagring av data på annan plats än i den egna elektroniska kommunikationsutrustningen, så kallade molntjänster. Även tjänster som liknar lagringstjänster utan att primärt vara det omfattas av begreppet. Det rör sig om till exempel chatt- eller meddelandefunktioner i en applikation som huvudsakligen har ett annat syfte, till exempel ett spel.²⁷

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att den undersökning som ska få göras ska omfatta handlingar som lagras såväl i det fysiska föremålet (den elektroniska kommunikationsutrustningen) som utanför föremålet (ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via det fysiska föremålet). En undersökning bör inledas genom att en elektronisk kommunikationsutrustning – till exempel en mobiltelefon eller en dator – omhändertas. Ett sådant omhändertagande möjliggör en undersökning av den information som finns lagrad i utrustningen. Som framgår ovan blir det allt vanligare att information lagras

²⁷ Prop. 2019/20:64 s. 104 och 105.

i molnet i stället för i utrustningen. Via den omhändertagna utrustningen är det i många fall även möjligt att komma åt information i molnet, till exempel konversationer i chattapplikationer eller användarkonton på sociala medier där information av intresse för utredningen kan vara lagrad. Ur ett effektivitetsperspektiv är det viktigt att låta en undersökning omfatta även information som lagras både i och utanför det fysiska föremålet. Att det avläsningsbara informationssystemet ska kunna nås via den egendom som har omhändertagits innebär att det blir tillåtet att gå in i till exempel chattapplikationer i en telefon eller sociala medier som kan nås via telefonen. Däremot blir det inte tillåtet att myndigheterna använder sina egna datorer för att logga in på användarkonton eller liknande som kan antas ha använts av utlänningsen.

Elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbara informationssystem är begrepp som är teknikneutrala och som kan förväntas vara hållbara över tid även då tekniken utvecklas. Begreppen ska ha samma innebörd som i lagen om hemlig dataavläsning respektive rättegångsbalken. Förtydliganden kring vad som avses med begreppen i rättsutvecklingen som rör andra tvångsmedel får då relevans även när det gäller tvångsmedlet i de bestämmelser som nu föreslås införas i utlänningslagen. Det kan förväntas öka tydligheten i lagstiftningen.

Information som lagras utanför det fysiska föremålet kan uppdateras löpande, även när utlänningsen inte har tillgång till sin mobiltelefon. Meddelanden kan komma in i chattjänster som utlänningsen använder och sociala media kan nås även från andra telefoner eller surfplattor än den som har omhändertagits. Det gör att åtgärden kan likna det hemliga tvångsmedlet hemlig dataavläsning, som tillåter löpande övervakning i realtid. Sådan övervakning innebär ett ännu större integritetsintrång än en undersökning som enbart avser det som är lagrat vid tidpunkten för undersökningen. Sådan övervakning är inte proportionerlig att genomföra i syfte att klarlägga utlänningsens identitet. Precis som gäller för det straffprocessuella tvångsmedlet genomsökning på distans ska därför endast genomsökning av information som är lagrad när undersökningen görs tillåtas. Det kan dock vara oundvikligt att viss information kommer in under tiden som undersökningen pågår, särskilt i de fall som undersökningen kräver internetuppkoppling. Det bör därför vara tillåtet att ta del även av sådan information. Däremot är det inte

tillåtet att besluta om undersökning i syfte att ta del av handlingar eller information som ännu inte lagrats. Detta är en viktig utgångspunkt för att upprätthålla gränsen mot de hemliga tvångsmedlen.

Det som ska undersökas måste ha viss koppling till utlänningsen

För att en undersökning inte ska bli oproportionerlig krävs att såväl den elektroniska kommunikationsutrustningen som det avläsningsbara informationssystemet har någon form av koppling till utlänningsen. Vad gäller tvångsmedlet genomsökning på distans i en brottsutredning med stöd av 28 kap. 10 a–10 i §§ rättegångsbalken anges att det avläsningsbara informationssystemet ska kunna *antas* ha använts av utlänningsen för att undersökning ska få ske.

Frågan är om det är tillräckligt att utrustningen bara ska kunna antas ha använts av utlänningsen för att ett omhändertagande och en undersökning ska få ske. Intressena bakom att undersökningen ska få ske är visserligen berättigade och viktiga. Det går dock ändå inte att jämföra med intresset av att beivra brott, som får anses väga tyngre. Att utlänningsen inte samarbetat med myndigheterna för att klargöra sin identitet på det sätt som förväntas är vidare inte lika klandervärdt som att han eller hon har begått ett brott. Utredningen bedömer därför att det bör ställas högre krav för att få undersöka elektronisk utrustning i syfte att klarlägga en utlännings identitet i ett utlänningsärende än när syftet är att utreda brott.

Utrustningen ska vara i utlänningsens besittning och sannolikt ha använts av honom eller henne

Enligt utredningen bör krävas att den egendom som ska omhändertas är i utlänningsens besittning och att den sannolikt har använts av honom eller henne. Med besittning avses att någon faktiskt och rättsligt kontrollerar egendom av något slag, i detta fall elektronisk kommunikationsutrustning. I regel föreligger besittning till egendom när den påtagligt är under någon persons faktiska kontroll (omedelbar besittning). Om personen inte har faktisk kontroll är egendomen ändå i hans eller hennes besittning om egendomen kan sägas vara placerad på ett sätt som är normalt för egendomen i fråga (medelbar besittning). Vad som ska anses vara en normal placering

beror bland annat av egendomens karaktär och omständigheterna i övrigt. En person kan ha besittning till egendom även om han eller hon lånar ut eller förvarar den hos en annan person eller om egendomen tappas bort eller stjäls. I dessa fall har personen medelbar besittning till egendom och den som lånar, förvarar eller som stulit egendom har omedelbar besittning.

För att besittning ska föreligga krävs inte att besittaren måste ha någon rätt – såsom äganderätt, nyttjanderätt eller liknande – till egendomen i fråga, även om så normalt är fallet. Ett enkelt exempel på besittning är att en utlänning bär en mobiltelefon på sig som påträffas vid en kroppsvisitation. Även egendom som finns i utlänningsens boende – såsom exempelvis en dator – anses vara i hans eller hennes besittning. Besittning till egendomen finns normalt även om boendet delas med någon annan. Detta gäller dock inte om egendomen endast kan kontrolleras av den andra personen i boendet, till exempel genom att egendomen förvaras i ett låst skåp som bara kan öppnas av den andra personen.

Som framgår av redogörelsen ovan är besittningsbegreppet förhållandevis brett. En utlänning kan anses ha besittning till egendom som tillhör någon annan, till exempel en partners mobiltelefon som påträffas i ett gemensamt boende. En ovillkorlig rätt att omhänderta sådan egendom för undersökning framstår inte som motiverad. Utrustning som tillhör någon annan kan för det första inte förväntas innehålla relevant information på samma sätt som utlännings egen utrustning. För det andra bör krävas särskilt starka skäl för att ett omhändertagande för undersökning av tredje mans egendom ska vara proportionerligt. För att elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas bör därför också krävas att egendomen används eller har använts av utlänningsen.

Det är den som använder utrustningen som har bäst förutsättningar att påverka vilken information som finns lagrad i utrustningen och som kan nås via den. Det kan också med fog förväntas att i vart fall delar av informationen rör användarens person och därmed är av betydelse för att klarlägga identiteten. Den huvudsakliga användaren av utrustningen behöver inte nödvändigtvis också vara juridisk ägare av egendomen. För att ett omhändertagande ska vara motiverat bör det därför, utöver ett krav på besittning, krävas att utrustningen sannolikt har använts av utlänningsen i fråga i sådan utsträckning att det är sannolikt att den innehåller

information som kan hjälpa de verkställande myndigheterna. Att en utlänning till exempel använt en annan persons telefon vid enstaka tillfällen är generellt sett inte tillräckligt för att så ska vara fallet.

Bedömningen av om utrustningen sannolikt har använts av utlänningen måste göras med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall. Bedömningen i denna del kommer i många fall, i vart fall delvis, att grunda sig på samma omständigheter som låg till grund för bedömningen av om egendom var i utlänningsens besittning. En telefon som tillhör någon annan person, till exempel en partner, som påträffas i ett gemensamt boende anses vara i utlänningsens besittning men kan som regel inte omhändertas utan att det finns omständigheter som tyder på att den faktiskt har använts eller används av utlänningen. En mobiltelefon som påträffas på utlänningsens person eller i en bostad som han eller hon disponerar ensam är i utlänningsens besittning och kan också presumeras ha använts av honom eller henne. Presumtionen kan dock givetvis brytas.

Utrustningen måste antas innehålla information om utlänningsens identitet

Kraven på att den elektroniska utrustningen ska vara i utlänningsens besittning och sannolikt ha använts av honom och henne syftar till att avgränsa omhändertagandet till sådan utrustning som kan förväntas innehålla information av betydelse för att klarlägga identiteten. Som framgår ovan omfattar begreppet elektronisk kommunikationsutrustning utrustning av olika slag, såsom mobiltelefoner och interaktiva högtalare samt tillbehör i form av sladdar och tangentbord. Det går därför inte att förutsätta att all elektronisk utrustning som utlänningen har i sin besittning också innehåller information som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet. Detta gäller även om utrustningen sannolikt har använts av honom eller henne. För att ett omhändertagande ska få ske bör därför även uppställas ett krav på att utrustningen måste antas innehålla information om utlänningsens identitet.

Vid bedömningen kan vägas in utrustningens allmänna karaktär och användningsområde, det vill säga hur utrustningen normalt sett används. Mobiltelefoner, datorer och surfplattor är exempel på utrustning som ofta används för privat bruk och för personliga ända-

mål. Det finns som regel också möjlighet att lagra information i sådan utrustning och att via utrustningen nå information genom avläsningsbara informationssystem. Mobiltelefoner, datorer och surfplattor kan därför som utgångspunkt antas innehålla information som är relevant för att klarlägga identiteten. En bedömning måste dock alltid göras utifrån vad som är känt i det enskilda fallet.

Ett avläsningsbart informationssystem måste sannolikt ha använts av utlänningen

För att handlingarna i ett avläsningsbart informationssystem ska få undersökas bör också ställas krav på att systemet sannolikt har använts av utlänningen. Ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den omhändertagna utrustningen, till exempel för att det finns en öppen inloggning på ett konto eller i en applikation, kan normalt presumeras ha använts av utlänningen. Visar det sig att den omhändertagna egendomen egentligen tillhör någon annan kan dock denna presumtion brytas. Det innebär till exempel att undersökning kan ske av utlänningens användarkonto eller konversationer i en viss chattapplikation men inte av konton eller konversationer som tillhör någon annan – om det inte finns starka skäl som talar för att utlänningen kan ha använt dessa som sina egna. Vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning finns en ofrånkomlig risk för att undersökningen kommer att omfatta information som berör andra, till exempel foton, konversationer med utomstående på utlänningens konto eller liknande. Denna typ av information får undersökas och, i de delar den är relevant, användas som underlag för att klarlägga identiteten.

I detta sammanhang bör också framhållas att den undersökning som nu diskuteras är något annat än att en myndighetsföreträdare i ett enskilt fall söker efter information på öppna sidor på internet, till exempel på någons Facebooksida. Detta är inte ett utredningsförfarande som den nu aktuella utredningen haft anledning att titta på. Det som avses här är att myndighetsföreträdare genom en tvångsåtgärd bereder sig tillgång till information som utan tvångsåtgärden inte hade varit möjlig för myndigheten att komma åt, till exempel genom att logga in på själva Facebookkontot. Undersökningen ska dock begränsas till de delar som är tillgängliga för utlänningen.

Undersökning av handlingar

Av tryckfrihetsförordningen framgår att med en handling avses en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Ordet handling i tryckfrihetsförordningen betyder inte bara papper med skrift eller en bild på utan också till exempel en bandinspelning, en digital ljudupptagning, en film, ett digitalt fotografi, en algoritm eller en elektronisk handling.²⁸

En elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertas består alltså av ett antal handlingar i form av till exempel fotografier, sms-konversationer och e-postmeddelanden. En kopia av hela innehållet i en elektronisk kommunikationsutrustning utgör dessutom i sig en handling i tryckfrihetsförordningens mening. Även ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den elektroniska kommunikationsutrustningen består av ett antal handlingar. Handlingsbegreppet omfattar med andra ord den information som kan undersökas. Undersökningen består alltså i att myndigheterna undersöker handlingar som antingen är lagrade i den elektroniska kommunikationsutrustningen eller i ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den omhändertagna utrustningen.

Vissa handlingar får inte omfattas av undersökningen

Inom det straffprocessuella området gäller att vissa handlingar inte får tas i beslag. Sådana handlingar får inte heller omfattas av en genomsökning på distans. Det rör sig om handlingar som kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan i 36 kap. 5 § rättegångsbalken inte får höras som vittne om, det så kallade frågeförbudet. Frågeförbudet innebär att viss tystnadsplikt som följer av offentlighets- och sekretesslagen ges företräde framför vittnesplikten. Det rör sig till exempel om uppgifter som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess med stöd av 15 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Det rör sig också om till exempel advokater, läkare, psykologer och psykoterapeuter som får höras som vittnen om något som har anförtrotts dem i deras yrkesutövning endast om det är medgivet i lag eller om den, till vars för-

²⁸ Lenberg, Tansjö, Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar. Juno version 26, 2 december 2022. Kommentaren till 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

mån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Beslagsförbudet gäller endast om handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för.

Beslagsförbudet gäller på det straffprocessuella området även vid genomsökning av elektroniskt lagrad information.²⁹ Det är därför ett grundläggande krav att sådan genomsökning görs med viss försiktighet och med uppmärksamhet på att den kan innehålla uppgifter som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken.³⁰ Om sådana handlingar påträffas får beslagsmyndigheten inte använda informationen och har att verka för att dessa inte finns bevarade inom myndigheten.³¹

Vissa regler i rättegångsbalken gäller också på det förvaltningsprocessuella området. Så är fallet med bestämmelsen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken som också gäller vid ett förhör med ett vittne under en muntlig förhandling med stöd av förvaltningsprocesslagen (1971:291).³² Eftersom bestämmelsen om frågeförbud gäller vid vittnesförhör i de allmänna förvaltningsdomstolarna framstår det som motiverat att låta även motsvarande regler om beslagsförbud gälla vid en undersökning av information. Bestämmelserna fyller nämligen motsvarande syfte. Det vore ologiskt om myndigheterna skulle ha större möjlighet att komma åt information som skyddas av tystnadsplikt vid en undersökning av information än vad som finns vid ett vittnesförhör under muntlig förhandling.

Utredningen bedömer därför att en undersökning med stöd av de nu föreslagna bestämmelserna inte får omfatta sådana handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Det betyder att en undersökning av informationen måste ske med försiktighet och att den som genomför undersökningen dels måste ha god kännedom om vilken information som omfattas av frågeförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken, dels måste vara uppmärksam på att handlingar som innehåller sådan information kan finnas i undersökningsmaterialet.

²⁹ NJA 2015 s. 631 p. 25.

³⁰ JO 2020/21 s. 336.

³¹ NJA 2015 s. 631 p. 19.

³² 25 § förvaltningsprocesslagen.

Någon åldersgräns för när undersökning får ske ska inte införas

Utredningen har övervägt om den tvångsåtgärd som nu föreslås också ska kunna riktas mot barn eller om det bör införas en åldersgräns för när en undersökning ska kunna ske. I fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.³³ Vissa av tvångsmedlen i utlänningslagen kan riktas både mot barn och vuxna. Barn kan till exempel kroppsvisiteras i samband med en inresekontroll³⁴ och när de är förvarstagna³⁵. Myndigheterna får omhänderta barns pass³⁶ och biljetter³⁷ och ett barn får omhändertas för att underlätta verkställighet.³⁸

Vad gäller andra tvångsåtgärder i utlänningslagen görs skillnader mellan barn och vuxna. Myndigheterna får ta fingeravtryck från en utlänning som fyllt 14 år till exempel om han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige eller om vare sig identiteten eller rätten att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll.³⁹ Grunderna för att ta ett barn i förvar är mer begränsade än för vuxna och ett förvarstagande får endast bestå under en mycket begränsad tid.⁴⁰

Frågan om det ska införas en åldersgräns för undersökning av handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning med mera är inte enkel. Barn som lever i Sverige utan uppehållstillstånd och som avvikit under asylprocessen eller efter att ett avlägsnandebeslut fattats befinner sig i en mycket utsatt situation. De saknar stöd och hjälp från samhället och det finns en stor risk att de kan utnyttjas i kriminalitet.

En undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbara informationssystem görs i syfte att hitta handlingar som kan bidra till ett klarläggande av utlännings identitet. Det gör att det inte alltid kommer att vara klart hur gammal den personen är som tvångsåtgärden riktar sig mot. Det är fråga om en ingripande tvångsåtgärd och mycket talar för att det i många fall vore oproportionerligt att undersöka handlingar i till exempel en mobil-

³³ 1 kap. 10 § utlänningslagen.

³⁴ 9 kap. 2 § utlänningslagen.

³⁵ 11 kap. 8 § utlänningslagen.

³⁶ 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen.

³⁷ 9 kap. 6 § utlänningslagen.

³⁸ 9 kap. 12 § utlänningslagen.

³⁹ 9 kap. 8 § utlänningslagen.

⁴⁰ 10 kap. 2 och 5 §§ utlänningslagen.

telefon som tillhör ett barn. I de fall det rör sig om ett ensamkommande barn kan dock en möjlighet till undersökning av handlingar vara en bidragande faktor som möjliggör att barnets identitet och/eller hemland kan klarläggas. Utredningen bedömer att det finns skäl som talar för att en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbara informationssystem ska kunna göras även när den som undersökningen riktas mot ännu inte fyllt 18 år. Någon fast åldersgräns för när undersökningen ska få ske ska därför inte införas. Utredningen vill dock betona vikten av att barnets ålder beaktas särskilt i den proportionalitetsavvägning som ska göras inför beslutet om tvångsåtgärden (se avsnitt 6.5.7). I många fall bör det vara oproportionerligt att vidta en sådan tvångsåtgärd, särskilt om det rör sig om ett mindre barn. Det måste också framhållas att verkställigheten av ett sådant beslut behöver göras på ett barnanpassat sätt och principen om barnets bästa behöver vara vägledande både i bedömningen av om det finns behov av tvångsåtgärden och vid verkställigheten.

6.5.3 Omhändertagande när ett avlägsnandebeslut ska verkställas

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas för undersökning när ett avlägsnandebeslut ska verkställas om det är nödvändigt för att beslutet ska kunna verkställas.

När ett avlägsnandebeslut har fattats är utlännings identitet och handlingar som visar vem utlännen är av stor betydelse för möjligheten att verkställa avlägsnandebeslutet. Det handlar för det första om att få resehandlingar utfärdade för den beslutet avser. För detta arbete är det viktigt med information som kan koppla utlännen till det aktuella mottagarlandet. För det andra kan det också handla om situationer där det på verkställighetsstadiet framkommer skäl att ifrågasätta att utlännen kommer från det land som anges i avlägsnandebeslutet. Information om utlännings identitet och medborgarskapsland kan finnas i elektronisk kommunikationsutrustning och i applikationer som kan nås via sådan utrustning. Det finns därför ett starkt behov av att den föreslagna nya

tvångsåtgärden kan tillämpas efter att ett avlägsnandebeslut har fattats och det är klart att utlännen inte längre har rätt att vara kvar i landet.

Efter att ett avlägsnandebeslut har fattats får pass och identitetshandlingar omhändertas enligt nuvarande regelverk utan att några ytterligare krav ställs än att det finns ett avlägsnandebeslut. Pass och andra identitetshandlingar har skapats med ett uttryckligt syfte att utgöra underlag för att visa innehavarens identitet. Elektronisk kommunikationsutrustning har skapats för helt andra syften och innehåller avsevärt mer information än ett pass och andra identitetshandlingar. Utredningen bedömer därför att det skulle ge en allt för vid möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning om det fick ske under motsvarande förutsättningar som gäller för pass och andra identitetshandlingar. Avsikten är alltså inte att en undersökning ska kunna ske i samtliga fall där en utlännings har ett gällande avlägsnandebeslut, utan det bör krävas att ytterligare förutsättningar är uppfyllda, utöver de grundläggande förutsättningarna som anges i avsnitt 6.5.2 och att det finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Att ett avlägsnandebeslut är verkställbart innebär att beslutet antingen fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har fått laga kraft.

Tvångsåtgärden bör enligt utredningen få vidtas om den information som eftersöks är nödvändig för att verkställa avlägsnandebeslutet. Motsvarande krav på nödvändighet gäller bland annat för att omhänderta utlännen och för att vidta åtgärder som behövs för att utlännen ska få nödvändiga handlingar för verkställigheten av ett avlägsnandebeslut (jfr 9 kap. 13 § utlänningslagen) vilka också är ingripande tvångsåtgärder. Det bör dessutom krävas att utrustningen kan antas innehålla sådan information som kan bidra till att klarlägga utlänningsens identitet.

Ett krav på nödvändighet innebär att åtgärden måste förväntas bli verkningsfull, det vill säga bidra till att klarlägga utlänningsens identitet och på så sätt öka förutsättningarna för att avlägsnandebeslutet kan verkställas. Bedömningen av om åtgärden är nödvändig måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör bland annat fästas vikt vid om utlännen inte själv på ett trovärdigt sätt medverkar till att klarlägga sin identitet, till exempel genom att skaffa fram relevanta handlingar. Möjligheten att undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning med mera

bör användas endast när det inte finns andra mindre ingripande sätt att få fram underlag som kan klarlägga identiteten.

En särskild fråga vid bedömningen av om åtgärden är nödvändig är vilken betydelse som ska tillmätas omständigheten att utlänningen inte säger sig vilja medverka till att ett avlägsnandebeslut verkställs och att det land som utlänningen ska återvända till endast tar emot den som återvänder självmant. Det skulle kunna argumenteras för att det i en sådan situation saknas behov av att vidta en undersökning i syfte att kunna anskaffa resehandlingar. Samtidigt måste hänsyn tas till att omständigheter kan förändras, både i fråga om utlännings inställning till att återvända och mottagarlandets inställning till att ta emot den som återvänder med tvång. Att ha nödvändiga resehandlingar i en sådan situation är en viktig förutsättning. Det kan också vid en undersökning komma fram information som tyder på att utlänningen egentligen kommer från ett annat land än det som anges i avlägsnandebeslutet. Att det finns en annan omständighet än identitet som för tillfället hindrar verkställighet innebär alltså inte att det måste anses saknas behov av att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning. Det bör därför vara möjligt att även i sådana situationer använda sig av det föreslagna tvångsmedlet, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

6.5.4 Omhändertagande vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertags vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd, som har gjorts sedan utlänningen kom till Sverige eller därefter, om utlänningen inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå.

Behovet av åtgärden

De myndigheter som medverkar i utredningens expertgrupp har uppgett att det finns behov av att undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning med mera redan på ett tidigt sta-

dium i migrationsprocessen. Att en utlännings identitet är klarlagd är viktig för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, även om det i vissa fall är möjligt att fatta beslut trots bristfälligt underlag i fråga om sökandens identitet. Myndigheternas uppfattning är att det ofta är enklare att få tag på relevant information om en utlännings identitet tidigt under vistelsen i Sverige, eftersom utlänningen då ofta är mer villig att samarbeta med myndigheterna jämfört med när det finns ett avlägsnandebeslut. Denna uppfattning har även framhållits i en redovisning av ett av Migrationsverkets regeringsuppdrag. Myndigheten konstaterar där att en klarlagd identitet så tidigt som möjligt i processen är en förutsättning för att få till stånd ett självmant återvändande samt att individens vilja att medverka före beslut av olika anledningar synes vara större än efter grundbeslutet.⁴¹ Utlänningen har senare i processen – efter att rätten att vistas i Sverige har prövats och ett avlägsnandebeslut fattats – större incitament att undanhålla även kopior av identitetshandlingar eller mobiltelefoner. Liknande slutsatser dras också i en rapport från Statskontoret.⁴²

Även om kraven på att fastställa en utlännings identitet kan vara lägre för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas än för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas, är det dock av stor vikt även för prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd att det finns en gedigen identitetsutredning. Eventuell information om identiteten, som kan hittas vid en undersökning av handlingar i omhändertagen utrustning, kan till exempel vara av värde för att avgöra om asylansökan prövas gentemot rätt land. Om det först på verkställighetsstadiet upptäcks att ansökan prövats mot fel land riskerar man att hamna i situationen att det behövs en ny prövning av utlänningsens skäl för uppehållstillstånd, vilket blir onödigt tidskrävande och tar ytterligare resurser i anspråk. Om det vid prövningen visar sig att utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige ska ansökan avslås och ett beslut om avlägsnande meddelas. För att ett avlägsnandebeslut ska kunna fattas med angivande av rätt mottagande-land krävs att det finns underlag för att bedöma utlänningsens identitet.

⁴¹ Migrationsverket (2020) Redovisning av uppdrag 3.6 i Migrationsverkets regleringsbrev – Självmant återvändande, dnr 1.1.1.2-2020-14709.

⁴² Statskontorets rapport Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten (2022:1), s. 114.

Det förekommer att Migrationsverket måste pröva en ansökan om uppehållstillstånd trots att identiteten ännu inte klarlagts eller ens gjorts sannolik. Det är dock ovanligt att verket prövar ansökan utifrån att sökandens medborgarskap är okänt. När det gäller en utlännings medborgarskap finns andra möjligheter att få fram information än när det gäller andra identitetsuppgifter som namn och födelse-tid. Ett sådant exempel är möjligheten att låta den som söker uppehållstillstånd genomföra en språkanalys eller att ge honom eller henne ett formellt id-uppdrag. Dessa möjligheter är dock inte alltid tillräckliga för att kunna avgöra i vilket land utlännen är medborgare och därmed inte heller mot vilket land ansökan ska prövas eller vilket land som ska anges i avlägsnandebeslutet.

Sammantaget anser utredningen att det finns starka skäl för att det ska vara möjligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd. En sådan möjlighet medför bättre förutsättningar att fatta materiellt riktiga beslut och bidrar till ökad kontroll över vilka personer som befinner sig i Sverige. Det bör därför införas en sådan möjlighet, även om behovet av åtgärden generellt kan anses vara mindre i detta skede, än vad det är efter att ett avlägsnandebeslut har fattats.

Förutsättningar för att vidta åtgärden

Pass och andra identitetshandlingar får omhändertas från den som har ansökt om uppehållstillstånd i avvaktan på att utlännen lämnar landet eller beviljas uppehållstillstånd. Omhändertagande bör enligt förarbetena endast ske om det kan antas underlätta utredningen eller verkställigheten av ett eventuellt avlägsnandebeslut.⁴³

Att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en väsentligen mer ingripande åtgärd än att omhänderta ett pass. För att en sådan åtgärd ska vara proportionerlig krävs att den grundas på klara och tydliga regler, som gör att det är möjligt att i efterhand bedöma om den åtgärd som vidtagits varit lagenlig eller ej. Det är därför inte tillräckligt, för att ett omhändertagande ska få ske, att en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd och att de grundläggande förutsättningarna som anges i av-

⁴³ Prop. 1988/89:86 s. 171.

snitt 6.5.2 är uppfyllda. Enligt utredningen måste det ställas ytterligare krav för att en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning ska komma i fråga.

En tvångsåtgärd som redan idag kan användas för att utreda en utlännings identitet är beslut om så kallat identitetsförvar. Ett sådant beslut får fattas om utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd. Beslutet förutsätter att utlänningen inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig och att hans eller hennes rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå (10 kap. 1 § första stycket utlänningslagen). Bestämelsen innebär inte att alla utlänningar som saknar pass eller andra identitetshandlingar får tas i förvar. Identiteten kan göras sannolik på andra sätt än genom uppvisande av pass eller andra identitetshandlingar, till exempel genom uppgifter från andra personer eller genom att utlänningens berättelse om vem han eller hon är och varför han eller hon saknar identitetshandlingar bedöms vara trovärdig.⁴⁴

Det finns fördelar med att utforma möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning på motsvarande sätt som möjligheten att ta utlänningen i identitetsförvar. Därmed finns det vägledning för tillämpningen av tvångsåtgärden i tidigare förarbetsuttalanden. Det är också rekvisit som myndigheterna har viss vana av att tillämpa.

En nackdel med att basera möjligheten till omhändertagande på förutsättningarna för identitetsförvar är att det innebär att utrustningen inte kan omhändertas om utlänningen gör sannolikt sin identitet – trots att det i praktiken som regel krävs ett klarläggande av identiteten för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Att redan innan ett avlägsnandebeslut har fattats ge möjligheter att vidta den nu föreslagna tvångsåtgärden för att klarlägga utlänningens identitet trots att ett uppehållstillstånd skulle kunna beviljas utan att identiteten klarlagts är dock, enligt utredningen, inte ett lämpligt alternativ. Allt för stora möjligheter att vidta den nu aktuella tvångsåtgärden för att utreda utlänningens identitet redan på *ansökningsstadiet* riskera att förändra ordningen för hur en ansökan om uppehållstillstånd ska bedömas och vad som gäller beträffande bevisbördans

⁴⁴ Prop. 1988/89:86 s. 174.

placering och styrkan på den bevisning som krävs, på ett sätt som inte ligger inom ramen för denna utrednings uppdrag.

Det har också funnits vissa problem med tolkningen av bestämmelsen om identitetsförvar. Lagtextens lydelse har gjort att det vid tillämpningen av bestämmelsen bedömts vara osäkert om även asylsökande kan tas i förvar med stöd av bestämmelsen.⁴⁵ Anledningen till detta är att asylsökande har rätt att vistas i Sverige under tiden som deras ansökan om asyl prövas.⁴⁶ Av förarbetena får dock anses framgå att avsikten från lagstiftarens sida varit att även en utlänning som ansöker om asyl ska kunna tas i identitetsförvar om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Bestämmelsen infördes med motiveringen att det är en förutsättning att identiteten på de utlänningar som tillåts resa in i eller avvaktar beslut i frågan om uppehållstillstånd i Sverige är känd för att en reell kontroll ska kunna göras av att utlänningslagens bestämmelser uppfylls. Det enda exemplet i förarbetena på undantag från bestämmelsens tillämpningsområde i detta avseende är de fall där det trots en oklar identitet går att bedöma att en utlänning rimligen måste beviljas uppehållstillstånd i Sverige.⁴⁷ Det vore olyckligt om de tolkningsproblem som finns beträffande bestämmelsen om identitetsförvar skulle kvarstå vid tillämpningen av en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Det behöver därför förtydligas att en undersökning av handlingar i sådan utrustning samt i avläsningsbara informationssystem ska kunna genomföras även när någon har ansökt om asyl. Man kan tänka sig olika lösningar för att tydliggöra detta. En lösning som utredningen har övervägt är att det i bestämmelsen anges att undersökning endast får ske om utlännings *rätt till* uppehållstillstånd eller *ansökan om* uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. En annan lösning som utredningen har övervägt är att ange i bestämmelsen att undersökning får ske om det är nödvändigt för att göra en bedömning av utlännings ansökan om uppehållstillstånd. En sista lösning är att det i bestämmelsen anges

⁴⁵ Se Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 15 oktober 2021, JUNO, kommentaren till 10 kap. 1 § utlänningslagen under rubriken Identitetsförvar. För en beskrivning av tolkningsproblemen, se även SOU 2011:17 s. 83–84.

⁴⁶ En rätt att vistas i Sverige under prövningen av asylansökan kan till exempel utläsas genom 5 kap. 18 § första stycket 1 utlänningslagen som anger att en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl får beviljas efter inresan i Sverige och 12 kap. 8 a § utlänningslagen som anger under vilka förutsättningar ett gällande avlägsnandebeslut får verkställas när någon har ansökt om asyl.

⁴⁷ Prop. 1988/89:86 s. 173 och 174. För liknande resonemang se även SOU 2011:17 s. 88 och prop. 2017/18:284 s. 38 och 112.

att undersökningen får genomföras under förutsättning att utläningen inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Det finns problem förknippade med samtliga lösningar.

Det förstnämnda förslaget har nackdelen att det i många fall är möjligt att bedöma såväl rätten till uppehållstillstånd som ansökan om uppehållstillstånd även om utlänningsens identitet är oklar. Det är utläningen som har bevisbördan för sin rätt till uppehållstillstånd, vilket betyder att om denne inte kan visa att det finns grund för att han eller hon ska beviljas uppehållstillstånd så kommer ansökan att avslås. En bestämmelse med en sådan utformning riskerar därför att betyda att möjligheten till undersökning i många fall i praktiken inte kommer att kunna användas i detta skede, trots att det kan finnas ett sådant behov. Detta påverkar givetvis tvångsätgårdens effektivitet. Trots att utredningen konstaterat att det kan finnas ett behov av åtgärden redan innan ett avlägsnandebeslut har fattats finns det en risk att bestämmelsen endast kommer kunna tillämpas i begränsad omfattning i detta skede. I en situation där utläningen inte kan uppvisa några identitetshandlingar eller handlingar över huvud taget och inte medverkar alls till att klarlägga sin identitet skulle det dock kunna finnas sådana svårigheter i att pröva ansökan om uppehållstillstånd att förutsättningarna för omhändertagande är uppfyllda.

Den andra lösningen, att utforma bestämmelsen som att undersökning får ske om det är nödvändigt för att kunna göra en bedömning av utlänningsens ansökan om uppehållstillstånd, har också brister. Det finns en risk att en sådan utformning innebär att möjligheterna till användning av tvångsätgårderna både blir godtyckliga och oproportionerligt vida. Dessutom bör brister i underlaget för prövning av ansökan om uppehållstillstånd i första hand hanteras genom regler om bevisbördans placering, snarare än genom att myndigheterna ges möjlighet att vidta tvångsätgärder för att utreda ansökan. Alltför vida möjligheter i detta avseende riskerar att innebära förskjutningar av förhållandena mellan parterna när det gäller vem som har bevisbördan för vad.

Att endast ställa krav på att utläningen inte gjort sin uppgivna identitet sannolik skulle enligt utredningens mening leda till alltför vittgående möjligheter att genomföra tvångsätgårderna. Det finns en risk att den i ett sådant fall skulle kunna användas för rutinmässiga

undersökningar av handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning redan innan ett avlägsnandebeslut fattats.

Bestämmelsen föreslås därför formuleras så att elektronisk kommunikationsutrustning får omhändertas om utlänningen inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Att koppla möjligheten till omhändertagande till en fråga om rätten till uppehållstillstånd kan bedömas ändå innebär att det inte kommer att finnas möjlighet att omhänderta och undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning i de fall det på befintligt underlag står klart att utlänningen ska beviljas asyl. Det kan dock finnas betydande svårigheter att göra den bedömningen i ett tidigt skede av prövningen av en ansökan.

Att undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning med mera är en ingripande åtgärd. Den får dock anses vara mindre ingripande än att frihetsberöva utlänningen genom ett beslut om förvar. Vid den proportionalitetsbedömning som ska göras kan det därför antas vara proportionerligt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i fler fall än det bedöms vara proportionerligt att frihetsberöva utlänningen, givet att behovet och den förväntade nyttan av åtgärden är densamma.

6.5.5 Omhändertagande vid inre utlänningskontroll

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas vid en inre utlänningskontroll om det är nödvändigt för att fastställa en utlännings identitet.

Behovet av åtgärden

Redan i dag finns flera åtgärder som kan vidtas i syfte att få fram underlag som kan klarlägga utlännings identitet vid en inre utlänningskontroll. En utlänning är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller vissa andra handlingar. Om utlänningen inte följer begäran har polismannen befogenhet att, i den utsträckning det behövs, kroppsvisitera utlänningen i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar. Undersökning får även

ske av hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Om det vid kontrollen inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen omhändertagas. Det finns också, om vissa förutsättningar är uppfyllda, möjlighet att fotografera och ta en utlänningens fingeravtryck vid en inre utlänningsskontroll för att kontrollera om utlänningen förekommer i andra utlänningssärenden eller om hans eller hennes biometriska uppgifter motsvarar uppgifterna som finns lagrade i en tillståndshandling som han eller hon visar upp.

Inre utlänningsskontroll syftar till att upptäcka och beivra olovlig vistelse i landet. Det är av stor vikt för staten att veta vem som befinner sig i landet, bland annat för att upprätthålla den reglerade invandringen och värna säkerheten i landet. Att en utlänningss identitet kan fastställas är grundläggande för att kontrollen ska kunna utföras effektivt. Utan en känd identitet är det som regel inte möjligt att verifiera en uppgiven rätt att vistas i Sverige på grund av uppehållstillstånd eller att göra en egen bedömning av om en sådan rätt kan följa direkt av lag eller om personen av något skäl är undantagen kravet på uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Det finns därför ett starkt behov att utlänningens identitet kan klarläggas vid en inre utlänningsskontroll. Befintliga åtgärder är inte alltid tillräckliga för att utlänningens identitet ska kunna klarläggas. Flera av de åtgärder som kan vidtas redan i dag är inriktade på att hitta skriftliga urkunder och andra fysiska handlingar som kan visa utlänningens identitet. Det är dock inte alltid en utlänning har tillgång sådana handlingar eller att de förvaras på ett sådant sätt att de kan nås av svenska myndigheter. Möjligheten att uppta och kontrollera en utlänningss fotografi och fingeravtryck (biometriska uppgifter) kan användas för att verifiera att den utlänning som kontrolleras är samma individ som redan finns registrerad under vissa uppgifter. Biometriska uppgifter kan däremot inte bidra till att klargöra en persons namn, födelsetid eller medborgarskap, om det inte finns en tidigare registrering.

Som angetts i avsnitt 6.5.1 kan underlag av betydelse för att klarlägga en utlänningss identitet finnas i elektronisk kommunikationsutrustning och sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. Det bör därför vara möjligt att omhän-

derta sådan utrustning för undersökning även vid inre utlänningskontroll.

Förutsättningar för att vidta åtgärden

Som anges i avsnitt 6.5.1 utgör ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning en ingripande åtgärd. Det är därför inte tillräckligt att en utlänning har blivit föremål för en inre utlänningskontroll och att de grundläggande förutsättningarna som anges i avsnitt 6.5.2 är uppfyllda för att ett omhändertagande för undersökning ska få ske. Ytterligare förutsättningar måste krävas.

Syftet med en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning vid inre utlänningskontroll är att få fram underlag som kan bidra till att fastställa utlännings identitet och på så sätt förbättra förutsättningarna att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas i Sverige. Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en ingripande åtgärd. Höga krav bör därför ställas för att åtgärden ska få vidtas. Enligt utredningen framstår det som lämpligt att ställa krav på att åtgärden ska vara *nödvändig* för att fastställa en utlännings identitet för att ett omhändertagande ska få ske. I kravet på att omhändertagandet ska vara nödvändigt ligger att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om åtgärden. Ett exempel på en situation när ett omhändertagande kan vara nödvändigt är när en utlänning vid en inre utlänningskontroll, trots Polismyndighetens eller Kustbevakningens ansträngningar, inte har velat medverka till att klarlägga sin identitet på ett lämpligt sätt.⁴⁸ I bedömningen av om ett omhändertagande är nödvändigt inryms även att det måste beaktas om underlag kan fås fram genom en mindre ingripande åtgärd.

⁴⁸ Ett liknande krav uppställs bland annat för att en utlänning ska få tas i utredningsförvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket 1 utlänningslagen. Ett sådant förvarstagande får ske om det är nödvändigt för att en utredning om utlännings rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras. Se vidare prop. 1988/89:86 s. 174–175.

Förhållandet till lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden

I lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning. Bestämmelserna ger Polismyndigheten, och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, utökade befogenheter i gränsnära områden. När det gäller inre utlänningskontroll får en kontroll utföras i ett gränsnära område även om de grundläggande kraven i 9 kap. 9 § utlänningslagen inte är uppfyllda. Lagen innehåller också särskilda regler om bland annat kroppsvisitation och en befogenhet att genomsöka och stoppa transportmedel. Lagen innehåller dock inte några bestämmelser om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning.

De befogenheter och kontrollåtgärder som får vidtas enligt de allmänna bestämmelserna om inre utlänningskontroll i 9 kap. utlänningslagen gäller även vid en kontroll som vidtas enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Det kommer alltså att vara möjligt att omhänderta sådan utrustning oavsett om kontrollen sker med stöd av den allmänna bestämmelsen i 9 kap. 9 § utlänningslagen eller 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, under förutsättning att övriga krav för ett sådant omhändertagande är uppfyllda.

6.5.6 Beslutet om omhändertagande och undersökning

Utredningens förslag: Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Kustbevakningen ska få fatta beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka handlingar i denna samt i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen.

Om Migrationsverket begär det ska Polismyndigheten verkställa den undersökning som Migrationsverket beslutat om. Migrationsverket ska därefter få ta del av den extraherade informationen.

Utredningens bedömning: Beslutet om omhändertagande och undersökning behöver inte fattas av domstol.

Nästa fråga är då vem som ska få möjlighet att besluta om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka handlingar i denna samt i ett avläsningsbart informationssystem. I utredningens direktiv anges att utredningen ska undersöka om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska ges en möjlighet att omhänderta och undersöka utrustning samt om Migrationsverket ska ges en möjlighet att omhänderta utrustning. Med hänsyn till att Kustbevakningen medverkar och biträder Polismyndigheten vid inre utlänningskontroll genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken undersöks även om den myndigheten ska ges en sådan möjlighet.

Beslutet behöver inte fattas av domstol

En fråga som inte tas upp i direktiven är om det ska krävas att ett beslut om omhändertagande av utrustning och därmed sammanhängande undersökning av handlingar fattas av domstol. Eftersom det är fråga om tvångsmedel som vidtas med stöd av utlänningslagen är det i första hand beslut av en migrationsdomstol som kan komma i fråga. I detta sammanhang är det relevant att jämföra med vem som får fatta beslut om liknande tvångsåtgärder.

Vid möjligheten till omhändertagande och undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU gäller att en polisman kan besluta om att omhänderta och undersöka utrustningen. Ett beslut om omhändertagande och undersökning av utrustning föregås dock alltid av ett beslut om husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Säkerhetspolisen får ansöka hos Migrationsverket om att få besluta om sådana tvångsmedel. Efter ett sådant godkännande får Säkerhetspolisen besluta om sådana åtgärder (se 5 kap. 8 § andra stycket och 5 kap. 10 § LSU).

Beslut om husrannsakan enligt rättegångsbalken fattas som huvudregel av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten (28 kap. 4 § rättegångsbalken). Om husrannsakan kan antas bli av stor omfattning eller medföra synnerlig olägenhet för den hos vilken åtgärden företas bör åtgärden inte vidtas utan beslut av rättens ordförande, om det inte är fara i dröjsmål. Det är dock ytterst sällan som domstol beslutar i fråga om husrannsakan, framför allt av det skälet att ett domstolsbeslut ofta inte kan utverkas tillräckligt

snabbt. Rätten bör dock besluta om husrannsakan till exempel i fall där det är en stor lokal eller större antal utrymmen som ska undersökas, om det är flera personer som berörs av åtgärden eller om åtgärden medför stort integritetsintrång. Så kan vara fallet när åtgärden ska göras i lokaler där det bedrivs verksamhet som har särskilt grundlagsskydd eller verksamhet som är extra känslig ur integritetssynpunkt, som tidningsredaktioner eller advokatkontor.⁴⁹

Beslut om tvångsmedel enligt utlänningslagstiftningen, som förvar eller omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar, fattas av myndigheterna utan föregående prövning av rätten. Det kan i detta sammanhang noteras att 2018 föreslog den dåvarande regeringen förändrade processuella regler för förvar med en obligatorisk domstolsprövning av förvarsbeslut i de fall förvaret bedöms behöva pågå under längre tid än två veckor.⁵⁰ Förslagen röstades dock ned av riksdagen.⁵¹

Det som talar för att ett beslut om den nu aktuella tvångsåtgärden ska fattas av domstol är att det kan förväntas öka rättssäkerheten för den enskilde. Det som talar mot att ett beslut om undersökning ska fattas av en domstol är att ett sådant krav kan medföra att syftet med åtgärden går förlorat, eftersom det kommer finnas uppenbara svårigheter med att utverka ett domstolsbeslut tillräckligt snabbt. Det finns då också en risk att en utlänning som får kännedom om att myndigheterna har ett intresse av att undersöka handlingar i hans eller hennes kommunikationsutrustning försöker ta bort sådana uppgifter ur utrustningen som kan vara av intresse för myndigheterna.

Om domstolarna skulle fatta beslutet kan det också antas leda till en ökad arbetsbelastning och behov av ytterligare jourverksamhet för migrationsdomstolarna. En sådan ordning, där en förvaltningsdomstol som första instans fattar beslut om mycket brådskande tvångsåtgärder som inte medför frihetsberövande, framstår också som främmande inom förvaltningsprocessen, där tanken är

⁴⁹ Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas, JUNO version 5* s. 694 och 695.

⁵⁰ Prop. 2017/18:284.

⁵¹ Bet. 2018/19:SfU10 och rskr. 2018/19:56.

att tyngdpunkten ska ligga i första instans.⁵² Det uppställs inte heller ett sådant krav för att en inskränkning i rättigheterna enligt artikel 8.1 i EKMR ska anses vara godtagbar.⁵³ Inte heller i övrigt har utredningen kunnat hitta något absolut krav på att beslut om motsvarande åtgärder behöver fattas av en domstol. De situationer som räknas upp i rättegångsbalken där rätten bör fatta beslut om liknande åtgärder är dessutom sådana som knappast kan komma i fråga när det gäller tvångsåtgärder med stöd av utlänningslagen. Det rör sig här om omhändertagande av enstaka utrustning från en enskild utlänning, inte om större undersökningar av material på advokatkontor eller liknande.

Sammantaget gör utredningen därför bedömningen att kravet på rättssäkerhet för den enskilde inte kan anses motivera att ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning behöver fattas av en domstol.

Beslut ska få fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Kustbevakningen.

Utredningen bedömer att beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska få fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket och Kustbevakningen.

Omhändertagande vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd

Migrationsverket och Polismyndigheten behöver ha möjlighet att fatta beslut när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd. Ett beslut i detta skede förutsätter att myndigheten har möjlighet att bedöma behovet av åtgärden, vilket varierar från fall till fall. När det är fråga om en person som har ansökt om uppehållstillstånd bör det i praktiken innebära att det främst är Migrationsverket som har

⁵² Allmän förvaltningsdomstol fattar beslut om frihetsberövande efter underställning från myndigheter i vissa situationer, till exempel vid omedelbart omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Det är dock även i dessa fall myndigheten som fattar det inledande beslutet om omhändertagande och förvaltningsrätten prövar om omhändertagandet ska bestå.

⁵³ Jfr dock Harju mot Finland och Heino mot Finland där Europadomstolen konstaterar att en avsaknad av möjlighet till domstolsprövning i förhand av en möjlighet till husrannsakan innebär att det ställs särskilda krav på ett effektivt skydd mot godtyckliga ingrepp i den privata sfären och att en avsaknad av ett föregående domstolsbeslut kan kompenseras genom en möjlighet att i efterhand få lagligheten av åtgärden prövad av domstol.

möjlighet att göra en bedömning av behovet. Att även Polismyndigheten ges möjlighet att fatta ett sådant beslut i detta skede korresponderar med myndigheternas möjlighet att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar.

Omhändertagande när ett avlägsnandebeslut ska verkställas

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket har ansvar för verkställigheten av avlägsnandebeslut i olika situationer. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver ha möjlighet att fatta beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka information när myndigheterna ska verkställa avlägsnandebeslut. Det kan ifrågasättas om ett sådant behov finns även för Migrationsverkets del. Omständigheter som talar emot detta är att det är fråga om en ingripande tvångsåtgärd mot den enskilde. Migrationsverket har dock möjlighet att fatta beslut om att frihetsberöva den enskilde genom ett beslut om förvar som ett led i verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Det skulle framstå som märkligt om myndigheten inte också skulle få vidta andra, mindre ingripande tvångsåtgärder, i syfte att verkställa avlägsnandebeslut. Utredningen bedömer därför att även Migrationsverket bör få en möjlighet att fatta beslut om omhändertagande och undersökning när det är fråga om att verkställa ett avlägsnandebeslut. Beslutet bör självfallet fattas av den myndighet som ansvarar för verkställigheten i det aktuella fallet.

Omhändertagande vid inre utlänningskontroll

Ansvar för att utföra inre utlänningskontroller ligger på Polismyndigheten. Polismyndigheten ska därför, utöver i de situationer som redogörs för ovan, ha möjlighet att besluta om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning vid en inre utlänningskontroll.

Kustbevakningen ska medverka vid den inre utlänningskontrollen genom att utföra kontroller av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid sådan kontroll. Det bör därför även vara möjligt för

Kustbevakning att besluta om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i de fall kontrollen utövas av myndigheten.

Migrationsverket ska få begära hjälp av Polismyndigheten att utföra undersökningen

Att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en tvångsåtgärd som ligger nära straffprocessuella tvångsmedel. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har redan i dag sådana befogenheter och också teknisk möjlighet att genomföra själva undersökningen av kommunikationsutrustningen. Det bedöms därför som lämpligt att i de fall Migrationsverket omhändertar elektronisk kommunikationsutrustning får myndigheten överlämna åt Polismyndigheten att genomföra den tekniska undersökningen av handlingar i utrustningen, om myndigheten inte kan undersöka den utan hjälp av Polismyndigheten.

Resultatet av en sådan undersökning kommer att vara av betydelse för såväl prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd som för verkställighet av avlägsnandebeslut som Migrationsverket ansvarar för. Därför måste Migrationsverket kunna få del av resultatet av undersökningen efter att den genomförts. Det uppgiftsutbyte mellan myndigheterna som detta medför bör kunna ske med den föreslagna bestämmelsen som grund. Den ger Migrationsverket stöd för att lämna ut den omhändertagna utrustningen till Polismyndigheten. Eftersom Polismyndigheten verkställer en undersökning för Migrationsverkets räkning, på uppdrag av Migrationsverket, bör den också anses ge stöd för Polismyndigheten att lämna tillbaka de extraherade handlingarna.

Utredningen bedömer inte att det finns behov av en motsvarande möjlighet för Kustbevakningen att överlämna åt Polismyndigheten att genomföra den tekniska undersökningen. Detta eftersom ett omhändertagande vid en inre utlänningskontroll endast kan bestå under en begränsad tid (se avsnitt 6.5.10) och att en sådan mer omfattande undersökning av utrustningen därmed inte låter sig göras.

6.5.7 Proportionalitet

Utredningens bedömning: Beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning får fattas endast om åtgärden står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Vidare krävs att åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet och att den inte är mer långtgående än vad som behövs.

Det följer av förvaltningslagen att myndigheterna ska tillämpa proportionalitetsprincipen. Någon särskild bestämmelse om detta föreslås därför inte i anslutning till de nu föreslagna nya bestämmelserna.

Förvaltningslagens bestämmelse om proportionalitet gäller för beslut om omhändertagande för undersökning

Tvångsmedel får bara användas om åtgärden står i rimlig proportion till de olägenheter som åtgärden medför. Detta är ett uttryck för proportionalitetsprincipen. Principen innebär ett skydd för enskildas intressen mot en ensidig prioritering av det allmännas önskemål vid myndigheternas agerande. Proportionalitetsprincipen har kodifierats i 5 § tredje stycket förvaltningslagen där det anges att ett ingripande i enskildas intresse endast får göras om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas emot. Förvaltningslagens bestämmelser gäller om inget annat anges i speciallagstiftning. Proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen gäller även i brottsbekämpande verksamhet hos bland annat Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.⁵⁴

I 1 kap. 8 § utlänningslagen finns en bestämmelse om att lagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt. Denna bestämmelse gäller dock framför allt vid frihetsberövanden. Bestämmelsen ger inte heller uttryck för den avvägning mellan nyttan för det allmänna och olägenheterna för den enskilde som en proportionalitetsavvägning innebär.

⁵⁴ 1 och 3 §§ förvaltningslagen.

Förvarsutredningen bedömde därför att bestämmelsen i 1 kap. 8 § utlänningslagen främst gav uttryck för en behovsprincip.⁵⁵

Utredningen bedömer, i likhet med Förvarsutredningen, att bestämmelsen i 1 kap. 8 § utlänningslagen inte fullt ut ger uttryck för de överväganden som behöver göras vid en proportionalitetsavvägning när det gäller de åtgärder som föreslås här. Frågan är därför om det finns behov av att uttryckligen ange i de bestämmelser som utredningen föreslår att proportionalitetsprincipen gäller. Fördelarna med en sådan reglering är givetvis att det blir tydligt både för myndigheten och för den enskilde att en proportionalitetsavvägning måste göras. Det kan dock också sända signalen att det endast gäller vid de nu föreslagna åtgärderna. Så är givetvis inte fallet. Proportionalitetsprincipen är grundläggande för all tvångsmedelsanvändning och bestämmelsen i förvaltningslagen är endast en kodifiering av det som redan gäller genom praxis – den gäller alltså oavsett om det uttryckligen anges i de nu aktuella paragraferna eller ej. För att undvika att det framstår som att en proportionalitetsavvägning är mer motiverad vid en tillämpning av de bestämmelser som utredningen nu föreslår än vid andra tvångsåtgärder enligt utlänningslagen, anser utredningen att det inte bör införas en särskild reglering av proportionalitetsprincipen i dessa bestämmelser. Proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen ska tillämpas när myndigheterna fattar beslut om de nu föreslagna åtgärderna.

Åtgärden får endast genomföras om den är proportionerlig

Den som överväger att fatta ett beslut om den nu föreslagna tvångsåtgärden måste alltså, innan beslut fattas, göra en bedömning av om åtgärden är proportionerlig.

Ett första led i detta är att överväga om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet, det vill säga om man genom en undersökning kan antas få fram ytterligare information om utlännings identitet som kan bidra till att den blir klarlagd. Därefter behöver övervägas om åtgärden är mer långtgående än vad som behövs. Det kan till exempel finnas mindre ingripande åtgärder som kan göra det möjligt att få fram motsvarande information. Utlänningen kan

⁵⁵ Förvarsutredningens betänkande Förvar, SOU 2011:17 s. 110.

kanske självmant lämna in handlingar eller visa upp delar av innehållet i sin telefon. I de fall förutsättningarna för detta finns kan Migrationsverket också ge utlänningen ett formellt så kallat id-uppdrag. Möjligheten att ta med utlänningen till mottagarlandets ambassad kan också utnyttjas.

Ett omhändertagande av kommunikationsutrustning för undersökning bör komma i fråga först om pass och andra identitetshandlingar inte har kunnat hittas, inte ens med de tvångsåtgärder som får användas för detta ändamål. Det bör också komma i fråga först om identiteten inte kan klarläggas genom kontroll med biometriska uppgifter.

Frågan blir sedan om åtgärden står i rimlig proportion till de olägenheter som den kan tänkas medföra för utlänningen. Här behöver många olika faktorer tas i beaktande.

En fråga är i vilket skede av processen som åtgärden görs. Även om det kan finnas behov av att genomföra en undersökning av handlingar i omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning både innan och efter att ett avlägsnandebeslut har fattats framstår det som klart att behovet av åtgärden generellt är större när ett avlägsnandebeslut väl har fattats och fått laga kraft. I ett sådant skede är det klart att utlänningen inte längre har rätt att vistas i Sverige och undersökningen sker som ett led i att verkställa avlägsnandebeslutet, vilket är ett prioriterat intresse. Även om det finns ett starkt behov av att utlännings identitet klarläggs när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd (och i samband med en inre utlänningskontroll) och information som påträffas innan ett avlägsnandebeslut fattats i förlängningen kan få betydelse även på ett kommande verkställighetsstadium, är kopplingen mellan tvångsåtgärden och effekterna mindre klara i detta skede. Det krävs därför ett starkare behov av åtgärden för att den ska vara proportionerlig innan ett avlägsnandebeslut har fattats.

Även andra omständigheter kan behöva vägas in i proportionalitetsavvägningen. Om den utrustning som ska omhändertas utgör utlännings primära möjlighet till kontakt med anhöriga eller liknande uppstår självklart större olägenheter för utlänningen än om så inte är fallet. Ett omhändertagande som kan förväntas bestå under en längre tid framåt, för att det finns behov av särskilda tekniker för att genomföra undersökningen, ökar också olägenheterna och ställer krav på ett starkare behov. Om utlänningen är förvars-

tagen och därför av andra skäl ändå inte har fri tillgång till den utrustning som omhändertas kan ett omhändertagande å andra sidan medföra att åtgärden framstår som mindre ingripande. Även då behöver dock beaktas i vilken utsträckning utlännen får använda utrustningen för att hålla kontakt med anhöriga och vänner.

Särskild hänsyn bör även tas i de fall det är fråga om kommunikationsutrustning som tillhör ett barn. Riktat sig tvångsåtgärden mot ett barn krävs som regel ett större behov av åtgärden för att den ska få genomföras. I ett sådant fall måste också särskild hänsyn tas vid själva verkställigheten av åtgärden. Särskilda överväganden behöver också göras innan beslut om att kroppsvisitera ett barn (se avsnitt 6.5.8)

Det är inte möjligt att ge en närmare redogörelse för när en undersökning kan vara proportionerlig. Det är en fråga som är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och som får utvecklas i rättstillämpningen. För att det ska gå att följa myndigheternas resonemang och för att det ska vara möjligt för den enskilde utlännen att förstå beslutet och kunna angripa det genom överklagande är det viktigt att beslutet och skälen för det noggrant dokumenteras (se vidare avsnitt 6.5.12). I dokumentationen bör de omständigheter som gör att myndigheten bedömer att åtgärden är proportionerlig särskilt anges.

6.5.8 Tvångsbefogenheter vid verkställighet av ett beslut om omhändertagande

Utredningens förslag: Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kustbevakningen ska få möjlighet att kroppsvisitera en utlännings och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande för att söka efter utrustning som kan omhändertas med stöd av de föreslagna bestämmelserna om omhändertagande av elektronisk utrustning för undersökning, om det kan antas att utlännen har sådan utrustning med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen gälla.

Om det finns anledning att anta att en utlännings har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna biometriska spärrar i elektronisk kommunikationsutrustning eller i avläs-

ningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse medverka till detta, om en undersökning av handlingar annars försvåras. Om utläningen inte medverkar till detta ska en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen få genomföra autentiseringen.

Migrationsverket ska få möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett omhändertagandebeslut om utläningen vägrar följa beslutet.

Utredningens bedömning: Den möjlighet till husrannsakan som följer av polislagen är tillräcklig. Någon särskild möjlighet till husrannsakan bör inte införas i utlänningslagen i syfte att eftersöka elektronisk kommunikationsutrustning.

I detta avsnitt finns utredningens förslag på vissa tvångsbefogenheter som behövs för att ett beslut om omhändertagande för undersökning ska kunna verkställas.

Kroppsvisitation för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). En polisman får kroppsvisitera enskilda bland annat med stöd av 19 och 19 a §§ polislagen, till exempel av säkerhetsskäl eller för att fastställa personens identitet. Möjligheten till kroppsvisitation med stöd av polislagen i syfte att fastställa en persons identitet är dock begränsad till situationen där personen som ska identifieras ska gripas eller på annat sätt omhändertas. När Polismyndigheten eftersöker sådan elektronisk kommunikationsutrustning som ska omhändertas genom den nu föreslagna tvångsåtgärden saknas alltså möjlighet att genomföra kroppsvisitation med stöd av nuvarande regler i polislagen.

Möjlighet att kroppsvisitera en utlännings finns däremot i samband med inresekontroll i den utsträckning det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsens identitet (9 kap. 2 § utlänningslagen). Kroppsvisitation får även ske vid en inre utlänningskontroll om en

utlänning inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen får då, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig (9 kap. 9 a § utlänningslagen).

Om det inte finns möjlighet att kroppsvisitera en utlänning i syfte att verkställa ett beslutet om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning finns en risk att någon undersökning i många fall inte kommer att kunna genomföras, eftersom det kan antas att utlänningen inte självmant kommer att vilja lämna ifrån sig den utrustning som ska omhändertas. Det skulle också kunna vara så att enbart möjligheten att kroppsvisitera utlänningen i syfte att verkställa beslutet gör att fler utlänningsväljer att lämna över utrustningen. Detta eftersom man annars vet att utrustningen ändå kan komma att hittas i samband med att en kroppsvisitation genomförs.

Att kroppsvisitera en utlänning i syfte att verkställa ett beslut om att omhänderta utrustning är visserligen en tvångsåtgärd som inkräktar på ett grundlagsskyddat intresse. Samtidigt syftar åtgärden till att hjälpa till att skaffa fram information om utlänningsidentitet och att bidra till att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Detta är behov som väger tungt och som enligt utredningens mening har lika stor relevans som de behov som låg bakom införandet av en möjlighet till kroppsvisitation för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid inresekontroll och inre utlänningskontroll.⁵⁶ Utredningen bedömer därför att det finns behov av att kunna kroppsvisitera en utlänning i syfte att kunna verkställa ett beslut om omhändertagande för undersökning om utlänningen inte medverkar till att överlämna sådan utrustning. Behovet finns i samtliga tre situationer där ett omhändertagande kan bli aktuellt.

Möjligheten bör utformas på motsvarande sätt som 9 kap. 9 a § utlänningslagen som ger möjlighet att kroppsvisitera en utlänning i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar i samband med en inre utlänningskontroll. Av bestämmelsen bör därför framgå att en polisman får kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande

⁵⁶ Prop. 1988/89:86 s. 101 och prop. 2023/24:12 s. 14–19.

i den utsträckning det behövs för att söka efter sådan utrustning som kan omhändertas med stöd av de nu föreslagna bestämmelserna om det kan antas att utlänningen har sådan utrustning med sig. De förfaranderegler som följer av 9 kap. 2 § tredje–femte styckena i utlänningslagen bör gälla även för den nya möjligheten till kroppsvisitation. Det innebär bland annat att kroppsvisitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, att vittne om möjligt ska närvara och att det ska föras protokoll över åtgärden.

Det bör också vara tydligt att det inte kan bli fråga om någon rutinmässig kroppsvisitation i någon av situationerna. För att kroppsvisitationen ska få genomföras måste krävas dels att förutsättningarna för omhändertagande är uppfyllda, dels att det finns anledning att anta att utlänningen underlåter att visa upp sådan utrustning som kan omhändertas.

Biometrisk autentisering

Av direktiven framgår att utredningen särskilt ska ta ställning till möjligheterna att använda sig av biometrisk autentisering för att kunna genomföra en undersökning av handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning eller avläsningsbara informationssystem. Genom biometrisk autentisering ges en möjlighet att öppna biometriska spärrar. En biometrisk spärr används som ett alternativ eller komplement till traditionella lösenordsspärrar och kan endast öppnas genom biometrisk autentisering. Den biometriska autentiseringen baseras på en elektronisk mätning av någons fysiska karaktärsdrag. Det kan till exempel handla om en persons finger- eller handavtryck, ansiktsgeometri, rösten eller ögats iris. Först efter mätning och igenkänning av dessa karaktärsdrag är det möjligt att få tillgång till uppgifter som finns lagrade i till exempel mobiltelefonen. Biometriska spärrar kan finnas i mobiltelefoner eller i annan elektronisk kommunikationsutrustning, som surfplatta eller dator. Det kan också finnas i ett användarkonto till en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst.⁵⁷

I samband med införandet av att det nya tvångsmedlet genom sökning på distans i rättegångsbalken 2022 infördes också en möj-

⁵⁷ Prop. 2021/22:119 s. 144.

lighet till biometrisk autentisering. Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman medverka till detta om en genomsökning av ett beslagtaget föremål, en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar ska en polisman få genomföra autentiseringen.⁵⁸

En möjlighet till biometrisk autentisering kan innebära ett kroppsligt ingrepp för enskilda, vilket skyddas genom 2 kap. 6 § regeringsformen. Ingreppet bör dock i normalfallet vara både kortvarigt och förhållandevis lindrigt. Det kan till exempel handla om att hålla fast en person en kort stund medan ansiktsavläsning kan ske eller att trycka hans eller hennes finger mot en mobiltelefon för att låsa upp den. Trots detta ska ingreppet vägas mot behovet av åtgärden och vara proportionerligt.⁵⁹

Som framgår ovan finns det ett stort behov av att kunna undersöka handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning med mera, om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda. I de fall utrustningen eller det avläsningsbara informationssystemet är skyddat genom biometriska spärrar kan möjligheten till undersökning försvåras eller förhindras om det inte finns möjlighet att använda sig av biometrisk autentisering för att komma åt informationen. En utlännings bör därför vara skyldig att, på tillsägelse från den som verkställer en undersökning, medverka till att öppna elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering, om det finns anledning att anta att han eller hon har möjlighet till detta. En sådan skyldighet får anses vara mindre ingripande än den inskränkning som själva undersökningen innebär för den enskilde.

Frågan blir då om en biometrisk autentisering också ska få genomföras mot utlänningsens vilja.

En polisman har i vissa situationer rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd enligt polislagen i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Ett exempel på en sådan situation är när en polisman ska verkställa eller biträda vid till exempel kroppsvisitation eller annat omhändertagande av egendom. I en sådan situation får våld brukas

⁵⁸ 27 kap. 17 f § rättegångsbalken.

⁵⁹ Prop. 2021/22:119 s. 145.

endast om polismannen eller den som han biträder möts av motstånd.⁶⁰ I samband med införandet av möjlighet att genomföra biometrisk autentisering under 2022 uttalade lagstiftaren att rätten att använda våld när någon motsätter sig biometrisk autentisering följer av rätten att använda våld för att verkställa det tvångsmedel som autentiseringen kan kombineras med. Lagstiftaren uttalar sig vidare om våldsanvändningen och betonar vikten av att en behovs- och proportionalitetsavvägning görs vid ingripandet. Våld får endast användas när det behövs, det vill säga när andra medel är otillräckliga för att polismannen ska kunna utföra den tjänsteuppgift det är fråga om och våldsanvändning kan väntas leda till det avsedda resultatet. Våldsanvändning får över huvud taget inte tillgripas om den aktuella tjänsteuppgiften inte har sådan betydelse att det framstår som rimligt att den genomförs med fysiskt tvång.⁶¹

Även en tjänsteman vid Kustbevakningen har befogenhet att använda visst våld vid utövande av kontrollverksamhet. Sådan befogenhet finns bland annat i samband med verkställandet av omhändertagande av egendom. Våld får endast tillgripas i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att genomföra aktuell tjänsteåtgärd (2 kap. 4 § första stycket 4 och 6 kap. 2 § kustbevakningslagen [2019:32]). Befogenheten för en tjänsteman vid Kustbevakningen att använda våld i den nu aktuella situationen motsvarar i princip vad som gäller för en polisman, även om den regleras särskilt i kustbevakningslagen.⁶²

Det finns alltså en rätt för en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen att använda sig av våld i de fall det krävs för att omhänderta den elektroniska kommunikationsutrustningen. Den biometriska autentiseringen måste anses ske som ett led i verkställandet av omhändertagandet och vara en förutsättning för att syftet med omhändertagandet ska kunna uppnås. Därför följer också en rätt att under vissa förutsättningar använda våld med stöd av befintlig reglering för att genomföra den biometriska autentiseringen.

Det tvång som följer av en biometrisk autentisering som genomförs mot den enskildes vilja måste anses vara begränsat. Tvånget är kortvarigt och måste anses vara begränsat i förhållande till det in-

⁶⁰ 10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen.

⁶¹ Prop. 2021/22:119 s. 150.

⁶² Prop. 2018/19:16 s. 103.

grepp som följer av själva undersökningen. Dessutom kan en möjlighet att använda sig av biometrisk autentisering för att komma åt innehållet i den omhändertagna utrustningen innebära att omhändertagandet bara behöver vara under en kortare period, eftersom det blir lättare att komma åt innehållet och hitta det som eftersöks.

Utredningen bedömer därför att det är proportionerligt att en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen ska ha möjlighet att genomföra en biometrisk autentisering i de fall utlänningen inte själv medverkar till att öppna sin telefon eller annan utrustning. Om åtgärden i det enskilda fallet är proportionerlig att vidta får sedan avgöras efter en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Av betydelse för den bedömningen är vilket behov som finns av åtgärden och vem den riktar sig mot. Särskild hänsyn bör alltid tas om åtgärden riktar sig mot ett barn. Andra aspekter som får betydelse för proportionalitetsbedömningen är hur åtgärden kan genomföras. Grundläggande är att den bör genomföras med största möjliga hänsyn. I detta sammanhang bör också understrykas att i vilken utsträckning det är befogat att använda våld för att genomföra åtgärden får bedömas på samma sätt som den bedömningen görs i andra liknande situationer. Det kan jämföras med situationen där en polisman ska omhänderta ett pass eller någon annan id-handling och den våldsanvändning som då kan anses vara motiverad.

Husrannsakan

En polisman har enligt 20 § polislagen befogenhet att genomföra husrannsakan i syfte att söka efter bland annat personer eller föremål som ska omhändertas. Av förarbetena till 20 § polislagen framgår dock att helt speciella situationer måste föreligga för att en polisman ska anses ha befogenhet att bereda sig tillträde till någons bostad för att omhänderta till exempel ett pass med stöd av 18 § passlagen, inte minst med hänsyn till att det i flertalet fall kan förutsättas att åtgärden inte leder till avsett resultat.⁶³

Även om det finns en möjlighet att använda sig av husrannsakan enligt polislagen vid ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning måste alltså en noggrann proportionalitets-

⁶³ Prop. 1983/84:111 s. 127 och 128.

bedömning göras, där behovet av åtgärden vägs mot intrånget i utlännings personliga integritet innan en sådan möjlighet används. I proportionalitetsavvägningen kan det bland annat ha betydelse vilket utrymme som ska undersökas – det krävs till exempel mer för att kunna genomsöka utlännings bostad än för att kunna genomsöka hans eller hennes fordon eller ett förvaringsskåp på en arbetsplats.

Det kan dock inte regelmässigt anses vara befogat att ens genomsöka ett fordon eller skåp i syfte att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Det måste då också finnas omständigheter som talar för att den utrustning som ska omhändertas befinner sig på den aktuella platsen. En sådan omständighet kan vara att en utlännings som har ansökt om uppehållstillstånd stoppas i sitt fordon och det finns anledning att anta att han eller hon har kvar en mobiltelefon som ska omhändertas i bilen. Det bör dock endast förekomma i undantagsfall att det bedöms vara proportionerligt att genomföra en husrannsakan i utlännings bostad – även i de fall utlännings bor i Migrationsverkets asylboende⁶⁴ – för att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av utlänningslagen. Den möjlighet till husrannsakan som finns i 20 § polislagen är därför tillräcklig.

I detta sammanhang kan noteras att Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande föreslagit en lagreglerad möjlighet för Migrationsverket att bereda sig tillträde till en asylsökandes boendetrymme när det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppdrag. Migrationsverket ska då också kunna undersöka slutna förvaringsställen när det är nödvändigt för att ta ställning till om en utlännings bor på asylboendet.⁶⁵ Om en sådan möjlighet införs bör man i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga i vilken utsträckning denna också ska kunna användas för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning i utlännings boende.

⁶⁴ Även en genomsökning av ett rum som tillhandahålls av Migrationsverket i syfte att hitta elektronisk kommunikationsutrustning måste anses innebära husrannsakan, jfr JO 1993/94 s. 79 och det resonemang som finns där om genomsökning av förvaringsutrymme som tillhandahålls av Kriminalvården.

⁶⁵ SOU 2022:64 s. 180 och förslag till ny 19 b § i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverkets möjligheter att vidta tvångsåtgärder

Migrationsverket kan i dag omhänderta pass och biljetter från en utlänning. Myndigheten kan inte använda sig av något tvång vid verkställigheten av ett sådant beslut. Om utlänningen vägrar följa beslutet kan Migrationsverket begära Polismyndighetens hjälp med verkställighet av beslutet. När Migrationsverkets (dåvarande Invandrarverkets) möjlighet att begära bistånd av polisen infördes konstaterade lagstiftaren att verket inte har befogenhet att använda tvångsmedel och heller inte bör ha det – i vart fall tills vidare.⁶⁶ Migrationsverket har inte heller i övrigt möjlighet att använda tvångsåtgärder gentemot den enskilde utlänningen utöver det tvång som utövas under ett förvarstagande. Enligt utredningen bör Migrationsverket därför inte få möjlighet att använda tvångsåtgärder för att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från en utlänning. Däremot ska verket kunna begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa beslutet.

Om utlänningen däremot är förvarstagen och sådan utrustning som ska omhändertas påträffas i samband med en kroppsvisitation som genomförs med stöd av bestämmelsen i 11 kap. 9 § utlänningslagen finns ingenting som hindrar att Migrationsverket verkställer omhändertagandebeslutet. För att en sådan kroppsvisitation ska kunna genomföras krävs dock självklart att förutsättningarna för detta är uppfyllda. Det får inte förekomma att myndigheten använder sig av denna möjlighet enbart för att kunna omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning.

6.5.9 Handlingar som påträffas vid en undersökning ska få kopieras

Utredningens förslag: Handlingar som påträffas vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem ska få kopieras.

Handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får inte kopieras. En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av förbud mot kopiering.

⁶⁶ Prop. 1991/92:138 s. 16.

Utredningens bedömning: Elektronisk kommunikationsutrustning och innehållet i denna samt i ett avläsningsbart informationssystem är allmänna handlingar när de är inkomna till en myndighet och förvaras hos denna i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen.

Merparten av uppgifterna i den omhändertagna utrustningen och i kopior kommer att omfattas av sekretess med stöd av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningen behöver också ta ställning till om det ska införas en möjlighet att kopiera handlingar som påträffas vid undersökningen av den utrustning som har omhändertagits.

Allmänt om förutsättningarna för kopiering

Den 1 juni 2022 infördes kopiering som en ny verkställighetsåtgärd i 27 kap. 17 a § rättegångsbalken. En handling som påträffas vid en husrannsakan eller en genomsökning på distans får kopieras om den skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. Kopiering har använts redan innan möjligheten infördes i rättegångsbalken. Vid sådan kopiering var dock JK:s uppfattning att kopiering enbart borde ske med samtycke från den drabbade (se JK:s beslut den 17 maj 2001, dnr 2806-00-21 och den 22 januari 2001, dnr 3954-99-40). En anledning till detta var att vid den tidpunkten skulle kopieringen medföra att det inte fanns någon möjlighet att få tvångsåtgärden prövad av domstol. Detta på grund av att beslaget som regel hävdes efter kopieringen och beslagsbeslutet kunde bara överklagas under tiden som det var i kraft.

Även vid omhändertagande och undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av LSU finns möjlighet att kopiera informationen i den omhändertagna utrustningen enligt 5 kap. 4 § andra stycket LSU. I samma paragraf är det reglerat under vilka förutsättningar som kopiering får ske. Det är till exempel tillåtet om det krävs för att klarlägga om utlännings tillhör eller verkar för en organisation eller grupp som planlägger eller förbereder brott enligt terroristbrottslagen. Kopiering ska förstöras när den inte längre behövs för Säkerhetspolisens underrättelseverk-

samhet eller dess brottsutredande verksamhet. Beslutet att kopiera handlingen kan inte överklagas.

Polismyndigheten har uppgett att en kopiering i en brottsutredning vanligen går till så att hela materialet i beslagtagna utrustning kopieras eller extraheras. Därefter levereras materialet till utredarna som går igenom materialet. Det är tekniskt möjligt att bara kopiera vissa handlingar men det kan vara svårt att på förhand avgöra vilken information som är relevant för utredningen. Det är också tekniskt möjligt att radera delar av den kopierade informationen utan att bevisvärdet av övrig information påverkas.⁶⁷

Handlingar som påträffas vid en undersökning ska få kopieras

En viktig förutsättning för att omhändertagande och undersökning av handlingar i elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna bidra till att klarlägga utlännings identitet är att den information som finns på informationsbäraren kan säkras. Det finns olika sätt att säkra elektroniskt lagrad information – antingen genom att föremålet som innehåller den elektroniskt lagrade informationen är omhändertaget eller genom att informationen i föremålet kopieras.

Vid ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av utlänningslagen i syfte att klarlägga utlännings identitet är det inte den elektroniska kommunikationsutrustningen i sig som är av intresse för myndigheterna, utan viss information som kan finnas i den eller i ett avläsningsbart informationssystem. Att ha tillgång till den omhändertagna utrustningen är dock av stort värde för den enskilde. Att omhänderta den elektroniska kommunikationsutrustningen under en längre period när innehållet i stället skulle kunna kopieras och utrustningen lämnas tillbaka till den enskilde framstår inte som proportionerligt. En möjlighet till kopiering innebär dessutom att bevisning i vissa fall kan säkras utan att handlingar eller digitala informationsbärare behöver avlägsnas från den plats där de påträffas, vilket kan ha stora fördelar för den enskilde.⁶⁸

Det har inte framkommit att det finns någon information som skulle riskera att gå förlorad om handlingar kopierades i stället för att den elektroniska kommunikationsutrustningen förblir omhän-

⁶⁷ Möte med företrädare för Polismyndigheten den 23 januari 2023.

⁶⁸ Beslag och husrannsakan – ett regelverk för dagens behov, SOU 2017:100 s. 400.

dertagen. Myndigheterna kan också ha ett intresse av att behålla kopior av relevanta handlingar för att till exempel kunna använda som bevisning i domstol om ett ärende om uppehållstillstånd överklagas eller för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Det finns alltså flera omständigheter som gör att en möjlighet att kopiera information som påträffas vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning innebär fördelar både för myndigheterna och den enskilde utlänningen.

Sammanfattningsvis är det mindre ingripande för utlänningen om myndigheterna får möjlighet att kopiera information som finns på den elektroniska kommunikationsutrustningen, än att myndigheterna behåller utrustningen i syfte att kunna få tillgång till informationen. Det leder till att utrustningen kan återlämnas till utlänningen snabbare. Handlingar som finns i den elektroniska kommunikationsutrustningen bör därför få kopieras.

Vid kopieringen gäller behovs- och proportionalitetsprinciperna. I möjligaste mån bör endast sådan information som faktiskt är av intresse för utredningen av utlännings identitet kopieras. Det kan dock vara svårt att redan vid tidpunkten för den tekniska undersökningen av utrustningen bedöma vilken information som är relevant och bedömningen kan kräva en genomgång av ärendet. Det kan därför inte uteslutas att det i vissa fall kan finnas behov av att göra en så kallad spegelkopia av hela innehållet i omhändertagen utrustning. Om det visar sig att information i en framställd kopia inte har betydelse för att klarlägga utlännings identitet ska kopian förstöras så snart som möjligt, dock senast när ärendet eller kontrollen avslutas (se nedan under rubriken *Kopior som inte har betydelse för att klarlägga utlännings identitet*).

Handlingar som inte får undersökas på grund av bestämmelsen i 27 kap. 2 § rättegångsbalken ska inte heller få kopieras. En annan reglering skulle medföra orimliga konsekvenser.

Kopierade handlingar blir allmän handling

En särskild fråga är vad reglerna om allmän handling i tryckfrihetsförordningen innebär vid kopiering av handlingar i en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem. Var och en har rätt att hos en myndighet ta del av allmänna

handlingar under förutsättning att uppgifter i handlingarna inte omfattas av sekretess (2 kap. 1 och 2 §§ tryckfrihetsförordningen).

En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten (2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen). En upptagning som endast kan läsas eller avlyssnas med tekniska hjälpmedel är förvarad hos en myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med ett tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen). En handling är inkommen till myndigheten när den har anlant till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En upptagning anses i stället ha kommit in till myndigheten när någon annan gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som framgår ovan av 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen (se 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen). En handling anses ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. Har handlingen inte expedierats anses den upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen).

Högsta förvaltningsdomstolen har 2018⁶⁹ uttalat sig om hur man ur rättsligt perspektiv ska se på en spegelkopia av information som lagrats på en hårddisk som tagits i beslag av Polismyndigheten. Målet gällde en enskild som hos Polismyndigheten begärt att få ta del av ett antal filer som funnits på hårddiskar som tagits i beslag. Hårddiskarna hade av domstol förklarats förverkade och förstörts. Spegelkopior av filerna fanns dock kvar på en server hos myndigheten. Polismyndigheten ansåg att handlingarna inte utgjorde allmänna handlingar eftersom de härrörde från handlingar som hade förstörts. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen har andra och vidare syften än rättegångsbalkens regler. Tryckfrihetsförordningen innehåller inga undantag från regleringen om allmänna handlingars offentlighet för handlingar som en myndighet tagit i beslag. Vanliga handlingar, som

⁶⁹ HFD 2018:17.

inte kräver teknisk utrustning för att kunna läsas eller uppfattas och som tas i beslag, får anses inkomna till myndigheten i samma stund som beslaget verkställs. Upptagningar anses inkomna när någon annan har gjort dem tillgängliga för en myndighet. En upptagning på en hårddisk får anses vara inkommen till myndigheten när beslaget verkställs och får anses vara förvarad hos myndigheten så snart den är tillgänglig för myndigheten genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Då blir den alltså allmän handling. Även en kopia av en allmän handling blir en allmän handling.

Elektronisk kommunikationsutrustning som omhändertagits måste anses vara inkommen till den eller de myndigheter som omhändertagit denna. När Polismyndigheten verkställer ett beslut om undersökning för Migrationsverkets räkning är utrustningen också inkommen hos Polismyndigheten. När innehållet i utrustningen – en upptagning – är tillgänglig för myndigheterna genom att den med tekniskt hjälpmedel kan avläsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas anses en sådan upptagning också vara förvarad hos myndigheterna. Innehållet i ett avläsningsbart informationssystem torde också vara att anse som en allmän handling när myndigheterna får möjlighet att ta del av detta genom det föreslagna tvångsmedlet – och det finns teknisk möjlighet att ta del av det (jfr SOU 2017:100 s. 672). Även kopior som framställs av innehållet får anses vara allmänna handlingar så länge de förvaras hos myndigheterna i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen. Efter att den elektroniska kommunikationsutrustningen återlämnats till utlännen utgör den inte längre en allmän handling eftersom den inte längre förvaras hos myndigheten. De kopior av information som fortfarande förvaras hos myndigheten utgör däremot allmänna handlingar. Det betyder att myndigheterna vid en begäran om utlämnande behöver göra en sekretessprövning av uppgifterna i dem.

Sekretess gäller för flertalet uppgifter i de allmänna handlingarna

Sekretess gäller för uppgift som rör en utlännings om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men, som föranleds av förhållandet mellan utlännen och en utländsk stat eller myndighet

eller organisation av utläningar (21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, vilket betyder att det råder presumtion för offentlighet. Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer – det vill säga den gäller hos alla myndigheter och organ. Syftet med bestämmelsen är att skydda utläningar och förhindra att ett utlämnande av uppgifter leder till skada som hänger samman just med personens särskilda förhållanden som utläning. Det är bara risken för en relativt allvarlig skada som leder till sekretess. Däremot krävs det inte någon högre sannolikhet för sådan skada för att sekretessen ska gälla. Redan en beaktansvärd skaderisk är tillräcklig.⁷⁰ Bestämmelsen tar i första hand sikte på situationer där röjande av uppgifter om flyktingar i Sverige kan leda till repressalier antingen mot flyktingen eller mot hans eller hennes anhöriga såväl i Sverige som i hemlandet. Vilka uppgifter som kan sekretessbeläggas är beroende av omständigheterna i det enskilda ärendet. I vissa fall är redan uppgiften att utläningen befinner sig i landet en sådan uppgift som kan leda till en risk för övergrepp. I andra situationer kan det finnas skäl att hemlighålla uppgifter om varför en utläning befinner sig i Sverige eller var han eller hon befinner sig i landet.

Utöver vad som gäller enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen gäller det sekretess i bland annat verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Verksamhet för kontroll avser ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning och utvisning samt kontroll- och verkställighetsåtgärder. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, vilket betyder att det råder en presumtion för sekretess. Sekretessen omfattar uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Vad som utgör personliga förhållanden definieras inte i förarbetena, utan ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det omfattar så skilda förhållanden som en persons adress och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd. Även uppgifter om enskilds ekonomi kan falla under begreppet person-

⁷⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 209.

liga förhållanden.⁷¹ För att sekretessen ska gälla krävs att den enskilde ska lida men om uppgiften röjs. Men är ett brett skaderekvisit. I första hand åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses var tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen av om men föreligger måste vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grund av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person i största allmänhet tycker att det är obehagligt att andra vet var han eller hon bor kan till exempel inte anses innebära men i lagens bemärkelse.⁷² Att det gäller en presumtion för sekretess innebär ett starkt sekretesskydd för den enskilde. I praktiken betyder det enligt förarbetena att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av sekretessen utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften. Tillämparen har alltså ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning.⁷³ För beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen. Sekretessen enligt 37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller också hos en myndighet som lämnar biträde i sådant ärende eller sådan verksamhet (37 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen).

En stor del av informationen som finns i en mobiltelefon eller annan utrustning som omhändertags och undersöks borde röra utlännings personliga förhållanden. Det rör sig till exempel om de bilder, den kommunikation eller de applikationer som utlänningsen själv tillfört till utrustningen. I de fall informationen på utrustningen spegelkopieras kommer dock även mer information att finnas tillgänglig. Det kan i ett sådant fall finnas uppgifter i materialet som inte rör den enskildes personliga förhållanden, som till exempel uppgifter om standardprogram i utrustningen. Den typen av uppgifter torde inte anses vara särskilt integritetskänsliga, eftersom de borde vara desamma för alla användare eller innehavare av liknande utrustning. Utredningen gör bedömningen att majoriteten av de uppgifter som finns i omhändertagen elektro-

⁷¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 84.

⁷² Prop. 1979/80:2 Del A s. 83.

⁷³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 82.

nisk kommunikationsutrustning och i ett avläsningsbart informationssystem är sådana att de omfattas av sekretess hos de myndigheter som föreslås få möjlighet att använda tvångsåtgärden. I de fall Polismyndigheten biträder Migrationsverket med att undersöka elektronisk kommunikationsutrustning bör sekretessen också gälla hos Polismyndigheten, även om myndigheten i det skedet inte har något eget ärende om kontroll över utlänningsen (jfr 37 kap. 1 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen). Att uppgifterna omfattas av sekretess utgör ett skydd för utlänningsen och är en nödvändig förutsättning för att den nu föreslagna tvångsåtgärden inte ska innebära ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.

6.5.10 Gallring av påträffade och kopierade handlingar

Utredningens förslag: Kopior som inte är av betydelse för klarläggandet av utlänningsens identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet eller kontrollen avslutas.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av förbud mot kopiering.

Allmänt om gallring

Utgångspunkten i arkivlagen (1990:782) är att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och forskningens behov (3 § arkivlagen). Allmänna handlingar får dock enligt 10 § arkivlagen gallras. Vid gallring ska beaktas att det återstående arkivmaterialet ska kunna tillgodose de ändamål som anges i 3 § tredje stycket arkivlagen. För att statliga myndigheter ska få gallra allmänna handlingar krävs att det finns föreskrifter eller beslut av Riksarkivet eller särskilda gallringsföreskrifter i lag eller förordning (14 § arkivförordningen [1991:446]). Det finns till exempel föreskrifter från Riksarkivet som möjliggör gallring av handlingar som är av uppenbart ringa

betydelse.⁷⁴ Även registerlagstiftning kan innehålla gallringsföreskrifter. Sådana syftar, till skillnad från vad som gäller enligt arkivlagen, ofta till att skydda den personliga integriteten för de personer vilkas uppgifter behandlas automatiserat.⁷⁵

Det finns behov av en gallringsföreskrift

Den möjlighet till kopiering som utredningen föreslår i avsnitt 6.5.9 innebär att myndigheterna kan komma att få tillgång till mycket stora mängder information som kan vara mycket integritetskänslig och som i sig inte är av betydelse för att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Detta innebär ett betydande intrång i utlännings personliga integritet.

Intrånget i den personliga integriteten kan visserligen begränsas genom att myndigheterna i första hand bör välja en form av kopiering som gör att endast de handlingar som är av direkt betydelse för ändamålet kopieras. Det kan dock inte uteslutas att väsentligt fler handlingar än så kommer att behöva kopieras. Den enskildes integritet skyddas också genom att merparten av uppgifterna i handlingarna kommer att omfattas av sekretess. Trots detta framstår det inte som tillfredsställande att handlingar som inte har någon betydelse för ändamålet med tvångsåtgärden ska bevaras hos myndigheterna och i deras arkiv. Frågan blir därför om en gallringsföreskrift ska införas.

De skäl som talar för att en gallringsföreskrift ska införas hänför sig framför allt till utlännings integritet. Det får i det här sammanhanget betraktas som ett väsentligt intresse.

Det finns också skäl som talar mot att en gallringsföreskrift ska införas. Det kan finnas ett intresse av att bevara information så att det framgår hur en utredning om utlännings identitet har bedrivits och vilken information myndigheterna har haft tillgång till. Sådan information skulle också kunna vara av intresse för det fall att utlännings på nytt reser in i landet och ett beslut ska verkställas igen eller vid en senare ansökan om uppehållstillstånd. Som utredningen konstaterar i avsnitt 6.5.13 kan det också finnas berätt-

⁷⁴ RA-FS 2021:6, ändrad genom RA-FS 2021:8.

⁷⁵ Prop. 2009/10:85 s. 205 ff.

tigade intressen av att använda överskottsinformation från en undersökning för andra intressen, till exempel brottsbekämpning.

Utredningen bedömer att intresset för den personliga integriteten väger betydligt tyngre än de skäl som finns för att bevara sådan information som inte är av betydelse vare sig för ärendet om uppehållstillstånd eller verkställigheten av ett avlägsnandebeslut. Däremot finns det givetvis ett intresse av att sådan information som enligt myndigheterna bidrar till klarläggandet av utlännings identitet och möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut bevaras. En gallringsföreskrift ska därför införas i lagstiftningen.

Kopior som inte har betydelse för att klarlägga utlännings identitet

Kopior som framställts med stöd av rättegångsbalken och som varken läggs till grund för beslutet om att väcka åtal eller används som bevisning till stöd för åtalet, ska förstöras när ett avgörande i sak fått laga kraft eller när en åtalsunderlåtelse har beslutats (27 kap. 17 d § rättegångsbalken). Det rör sig i dessa fall om material som utgör så kallat sidomaterial och som inte ingår i förundersökningsprotokollet.

Processen enligt utlänningslagen ser annorlunda ut än under en förundersökning. Det finns ingen motsvarighet till så kallat sidomaterial. Däremot kommer det relativt enkelt att gå att bedöma vilka handlingar i det kopierade materialet som bidrar till klarläggandet av utlännings identitet.

Utredningen bedömer att det finns starka integritetsskäl för att kopior som inte bidrar till klarläggandet av utlännings identitet ska förstöras så snart som möjligt, för att säkerställa att endast relevant information sparas hos myndigheterna. Detta måste dock vägas mot utlännings rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet (jfr 10 § förvaltningslagen). Detta är en grundläggande rätt för att den enskilde ska kunna ta tillvara sina intressen. Europadomstolen har funnit att det innebär en kränkning av den misstänktes rätt till en rättvis rättegång när material från hemliga tvångsmedel förstörts under utredningsstadiet. Detta eftersom varken domstolen

eller den misstänkte givits möjlighet att bedöma om materialet varit relevant eller inte.⁷⁶

Till skillnad från vad som gällde i avgörandena ovan angående hemliga tvångsmedel, rör det sig här om information som utlänningen känner till och som han eller hon kommer att ha möjlighet att själv ge in till utredningen för det fall han eller hon anser att den är av betydelse efter att den gallrats. Det rör sig inte heller om lagföring för brott utan om förutsättningarna för verkställighet av avlägsnandebeslut. Situationen är enligt utredningens mening inte jämförbar med den i avgörandena ovan.

De integritetsskäl som finns för att kopior som inte har betydelse för ett klarläggande av utlänningens identitet ska bevaras så kort tid som möjligt väger alltså tyngre än motstående intressen. Utredningen bedömer därför att sådana kopior bör förstöras så snart som möjligt, senast i samband med att ärendet eller kontrollen avslutas. Ett ärende om uppehållstillstånd ska i detta sammanhang anses avslutat när Migrationsverket avgör ärendet och ett verkställighetsärende när beslutet verkställs. En inre utlänningskontroll ska anses avslutas när en åtgärd enligt 9 kap. 9 eller 11 §§ utlänningslagen upphör. Vid tidpunkten för ärendets eller kontrollens avslut bör finnas förutsättningar att bedöma vilka handlingar som är och som inte är av betydelse för att klarlägga utlänningens identitet. Att gallringen ska genomföras *i samband* med ärendets eller kontrollens avslutande innebär inte att gallringen måste vara slutförd vid denna tidpunkt.

Kopior som framställts i samband med en ansökan om uppehållstillstånd eller verkställighet av ett avlägsnandebeslut bör som huvudregel kunna förstöras betydligt tidigare än när ärendet avslutas, till exempel efter att en genomgång av det kopierade materialet gjorts och de kopior som bidrar till klarläggandet av utlänningens identitet kunnat identifieras. När det gäller inre utlänningskontroll är tiden för omhändertagande och undersökning förhållandevis kort då den är begränsad till den tid som kontrollen pågår (ett antal timmar). Vid inre utlänningskontroll kommer det därför normalt inte bli aktuellt med gallring vid en tidigare tidpunkt.

Uppgifter som tillförts ett ärende om uppehållstillstånd eller lämnats över för brottsutredning i enlighet med utredningens

⁷⁶ Europadomstolens avgörande Janatuinen mot Finland, 8 december 2009 mål nr 28552/05 och Europadomstolens avgörande Natunen mot Finland, 30 juni 2009, mål nr 21022/04.

resonemang om överskottsinformation omfattas inte av de föreslagna gallringsreglerna. De får i stället gallras i enlighet med de regler som gäller för dessa ärenden.

Kopior som framställts i strid med kopieringsförbudet

Som framgår ovan ska vissa handlingar inte få kopieras. Det rör sig om handlingar som inte får undersökas på grund av beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken. Skulle sådana handlingar trots förbudet ha kopierats ska kopian omedelbart förstöras i de delar den innehåller sådan information.

6.5.11 Tiden som elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen

Utredningens förslag: Omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden.

Om elektronisk kommunikationsutrustning har omhändertagits när ett avlägsnandebeslut ska verkställas eller vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, får egendomen som längst vara omhändertagen under tre månader.

Om elektronisk kommunikationsutrustning har omhändertagits vid en inre utlänningskontroll får utrustningen som längst vara omhändertagen under den tid som åtgärder vidtas med stöd av 9 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen.

Allmänna utgångspunkter

När elektronisk kommunikationsutrustning omhändertagits för undersökning bör den, om det behövs, få tas med från platsen där den omhändertagits. Ett sådant behov kan finnas till exempel för att någon som behärskar språket som används i kommunikationsutrustningen ska kunna kontrollera den, eftersom sådana personer inte alltid finns på plats där utrustningen omhändertas.

En allmän utgångspunkt är att omhändertagandet ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det. Skäl för omhändertagande saknas när det inte längre finns behov av att undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det kan till exempel vara när själva undersökningen är klar eller om utlänningsens identitet blir klarlagd på annat sätt. Myndigheterna bör kunna komma överens med berörda om hur återlämnandet ska ske.

Det måste dock bestämmas en längsta tid som ett omhändertagande får bestå. När den tiden har förflutit måste utrustningen lämnas tillbaka till utläningen eller annan person som utrustningen tillhör även om det kvarstår ett behov av att undersöka den. Hur lång tid detta ska vara får bestämmas efter en avvägning mellan det intrång som åtgärden innebär för den enskilde och intresset för det allmänna att undersökningen kan genomföras.

Att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning får generellt sett anses ha flera negativa konsekvenser för utläningen och även för eventuella andra personer som använder utrustningen. En mobiltelefon är en viktig kommunikationskanal med anhöriga och vänner. Den innehåller viktig information och kan också användas för praktiska ändamål, som betalningar och liknande. Ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan därför inte likställas med ett omhändertagande av utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar som får anses skapa betydligt färre negativa konsekvenser för utläningen.⁷⁷ Dessutom är det inte utrustningen i sig utan informationen i den som är av intresse för myndigheterna. Om det finns behov av att ha informationen tillgänglig kan det lösas genom att handlingar i utrustningen kopieras i stället för att utrustningen som sådan är omhändertagen.

I LSU har möjligheten till omhändertagande av kommunikationsutrustning begränsats till 24 timmar. Säkerhetspolisen framförde i sitt remissvar över denna del av förslaget från utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att tidsfristen på 24 timmar är alldeles för kort för att tvångsmedlet ska få någon större praktisk betydelse.⁷⁸ Enligt myndigheterna i utredningens expertgrupp har Säkerhetspolisen dock i allmänhet större möjlig-

⁷⁷ Jfr prop. 1985/86:133 s. 16.

⁷⁸ Säkerhetspolisens remissvar över Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16), Säkerhetspolisens dnr 2020-8549-2.

heter att snabbt få utrustningen undersökt än vad Polismyndigheten har.

Det är svårt att få något helt klart besked om hur lång tid det kan behövas för att ta sig in i elektronisk kommunikationsutrustning med hjälp av Polismyndighetens forensiker eller tekniker men det kan röra sig om mer än ett halvårs väntetider. När man väl har kommit in i utrustningen bör undersökningen – som syftar till att söka efter information som kan knyta utlänningen till ett visst mottagarland eller som kan bidra till att klarlägga utlännings identitet – kunna göras relativt skyndsamt.

Utredningen bedömer att omhändertagandetider upp emot ett halvår medför ett alltför stort ingrepp för utlänningen. Hur länge ett omhändertagande får bestå påverkar också bedömningen av om åtgärden är proportionerlig. Även intresset av att ha en snabb och effektiv återvändandeprocess och korta ledtider inom asylprocessen talar emot ett långvarigt omhändertagande.

När ett avlägsnandebeslut ska verkställas eller vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd

När det gäller tiden för omhändertagande när ett avlägsnandebeslut ska verkställas eller vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd bedömer utredningen att det, efter en avvägning mellan utlännings rätt till sin elektroniska kommunikationsutrustning och statens behov av att komma åt handlingar i denna, är rimligt att utrustningen som utgångspunkt får vara omhändertagen som längst i tre månader. Att begränsa tiden för omhändertagande till 24 timmar på samma sätt som gjorts i LSU skulle innebära att det i praktiken inte kommer kunna genomföras någon undersökning, i vart fall inte av tekniker eller forensiker. En omhändertagandetid om högst tre månader bör ge myndigheterna viss tid att efterforska handlingar i utrustningen. I de fall det finns möjlighet att använda sig av biometrisk autentisering för att komma åt informationen kan också behovet av att ta hjälp av tekniker för att ta sig in i utrustningen minska. Utredningen har övervägt om det bör finnas en möjlighet att förlänga tiden för omhändertagande. Även om det finns ett beaktansvärt intresse som motiverar möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning anser inte utred-

ningen att det redan nu kommit fram tillräckliga skäl för att införa en möjlighet att förlänga tiden för omhändertagandet.

Vid inre utlänningskontroll

När det gäller tiden för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid inre utlänningskontroll framstår dock en längsta tid om tre månader inte som lämplig. En inre utlänningskontroll och de åtgärder som kan vidtas i samband med en sådan kontroll pågår under en förhållandevis kort tid. Det finns inte någon närmare reglering av hur länge en kontroll som genomförs stöd av 9 kap. 9 § utlänningslagen får pågå. Det handlar dock inte om längre tid än ett antal timmar. Om kontrollen inte kan slutföras på plats finns enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen en möjlighet att ta med utlännen för fortsatt utredning och han eller hon är då skyldig kvarstanna för utredning i upp till sex timmar. Skyldighet för en utlänningskontroll att stanna kvar för utredning enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen kan också finnas efter att han eller hon kallats eller hämtats för utredning. Därefter måste utlännen släppas, om det inte finns förutsättningar för att ta honom eller henne i förvar. Tid i förvar utgör inte inre utlänningskontroll.

Enligt utredningen bör ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en inre utlänningskontroll som längst få bestå till dess kontrollen är avslutad. Det finns inte skäl att låta en åtgärd som får vidtas vid inre utlänningskontroll bestå längre än den faktiska kontrollen, det vill säga som längst under den tid som åtgärder vidtas med stöd av 9 kap. 9 och 11 §§ utlänningslagen.

I samband med en inre utlänningskontroll kommer det alltså endast kunna komma i fråga att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning under en förhållandevis kort tid. Detta innebär att undersökningen av information som kan nås via utrustningen i praktiken kommer att vara begränsad till en undersökning på plats. Som regel kommer det alltså inte, med hänsyn till begränsningen i tid, finnas möjlighet att till exempel lämna utrustningen till en tekniker för att göra en så kallad tömning. Det finns dock inte något hinder eller förbud mot att en tömning eller annan åtgärd vidtas, så länge åtgärden kan genomföras inom omhändertagandetiden.

6.5.12 Rättssäkerhetsgarantier

Utredningens förslag: Beslutet om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning ska dokumenteras och motiveras. Protokoll ska föras över verkställigheten av undersökningen.

Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning ska kunna överklagas till migrationsdomstol. Ett beslut om omhändertagande och undersökning gäller omedelbart.

Beslut om biometrisk autentisering, kroppsvisitation och kopiering ska inte kunna överklagas.

Den föreslagna tvångsåtgärden utgör ett ingrepp i den konventionsskyddade rätten till skydd för privat- och familjeliv. Även om åtgärden i sig inte utgör ett beslag eller en husrannsakan är det en åtgärd som har stora likheter med dessa tvångsmedel. Undersökning av innehållet i informationsbärare är också något som berörs i Europadomstolens praxis som ett intrång i sökandens rätt till privatliv och korrespondens och något som kan utgöra en kränkning av rättigheterna enligt artikel 8 i EKMR.⁷⁹ Det är en möjlighet för myndigheterna att få en inblick i mycket personlig och integritetskänslig information som kan användas för att verkställa ingripande beslut för den enskilde utlänningen. Detta gör att de uttalanden som finns i Europadomstolens praxis beträffande rättssäkerhetsgarantier får betydelse även vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning med stöd i utlänningslagen. Det krävs alltså att lagtexten är förutsebar, ger skydd mot godtycke och att det finns tillräckliga rättssäkerhetsgarantier. I detta avsnitt beskrivs de rättssäkerhetsgarantier som utredningen föreslår ska gälla.

Beslutet ska vara skriftligt och motiverat

En grundläggande rättssäkerhetsgaranti vid handläggningen av det föreslagna tvångsmedlet är att det går att följa vad som har beslutats och skälen för detta. Detta är viktigt både för att den enskilde

⁷⁹ Se Ivaschenko mot Ryssland och Wieser och Bicos Beteiligungen GmbH mot Österrike, mål nr 74336/01, dom den 16 januari 2008.

utlännningen ska få förståelse för vad som sker och för att han eller hon ska kunna begära prövning av åtgärden. Det är också en förutsättning för att handläggningen ska kunna kontrolleras i efterhand. Det tydliggör också att beslutsfattaren behöver ta ställning till och motivera varför förutsättningarna för tvångsmedlet är uppfyllda eftersom det ska redovisas i skriftlig form.⁸⁰ Utredningen bedömer att detta är starka skäl för att ett beslut om omhändertagande och undersökning ska vara skriftligt och motiverat.

I 13 kap. 10 § utlänningslagen finns krav på att flera beslut enligt lagen ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Det gäller till exempel beslut om kroppsvisitation men även beslut om förvar och uppsikt och beslut om uppehållstillstånd. Det är lämpligt att denna bestämmelse gäller även för beslut om omhändertagande av elektronisk utrustning för undersökning.

Verkställigheten av undersökningen ska dokumenteras

Förutom att beslutet om att genomföra tvångsåtgärden ska vara skriftligt och motiverat bör även själva verkställigheten av undersökningen dokumenteras. Även detta bidrar till en ökad transparens kring genomförandet och möjliggör en kontroll av användningen av tvångsåtgärden i efterhand. Motsvarande krav finns även vid tillämpningen av liknande tvångsmedel på det straffprocessuella området, till exempel i 27 kap. 13 § och 28 kap. 10 h § rättegångsbalken.

Skyldigheten att dokumentera – eller protokollföra – själva verkställigheten av tvångsåtgärden bör utformas med de straffprocessuella tvångsmedlen som vägledning. I protokollet bör därför anges ändamålet med åtgärden, när åtgärden påbörjades och avslutades, om utlännningen har kroppsvisiterats eller har medverkat eller tvingats medverka till undersökningen genom biometrisk autentisering eller och vad som i övrigt har förekommit vid undersökningen. Med vad som i övrigt förekommit vid undersökningen menas till exempel vilka avläsningsbara informationssystem som undersökts, vem som har varit närvarande, vem som har genomfört verkställigheten och om handlingar har kopierats.

⁸⁰ Jfr prop. 1996/97:175 s. 64.

På samma sätt som gäller vid till exempel genomsökning på distans och husrannsakan bör utlännen på begäran kunna få ett bevis över verkställigheten. Detta kan vara nödvändigt till exempel för att utlännen ska kunna ansöka om skadestånd. Beviset ska vara skriftligt.

Beslutet ska vara möjligt att överklaga

En möjlighet till domstolsprövning av ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning ökar rättssäkerheten för den enskilde utlännen. Myndigheterna skulle också få vägledning kring tillämpningen av regelverket om omhändertagande, framför allt kring den proportionalitetsavvägning som behöver göras i det enskilda fallet.

Europadomstolen har uttalat att när så ingripande tvångsåtgärder som en husrannsakan inte föregås av en rätt till domstolsprövning bör detta kompenseras med en möjlighet till domstolsprövning i efterhand.⁸¹ Även om det nu föreslagna tvångsmedlet inte i sig är en husrannsakan har effekterna av det stora likheter med såväl husrannsakan som beslag genom att det innebär undersökning av information som finns lagrad i och utanför den kommunikationsutrustning som omhändertas. Även ett beslut om husrannsakan eller beslag kan medföra en rätt till genomsökning av information som finns lagrad i föremål som påträffas vid husrannsakan eller beslagtas.⁸²

Det är lämpligt att jämföra med vilka överklagandemöjligheter som finns med liknande tvångsmedel i svensk rätt. I de fall det är fråga om ett momentant tvång, det vill säga där tvånget är så kortvarigt att en rätt till överklagande saknar praktisk betydelse, saknas ofta möjlighet till överklagande inom det straffprocessuella området. Så är till exempel fallet när det gäller husrannsakan med stöd av rättegångsbalken. Tvångsmedel som består under längre tid – perdurerande tvångsmedel – kan dock som regel överklagas. Så är till exempel fallet vid beslag enligt rättegångsbalken där det finns möjlighet att begära rättens prövning av beslaget (27 kap. 6 § rättegångsbalken).

⁸¹ Se Harju mot Finland och Heino mot Finland.

⁸² Prop. 2021/22:119 s. 68.

Utredningen föreslår att ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet av ett avlägsnandebeslut som längst ska kunna bestå under tre månader. Det är alltså i dessa fall – i samband med en ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet av ett avlägsnandebeslut – fråga om ett tvång mot den enskilde som består under en inte obetydlig tid. En möjlighet till överklagande skulle därför kunna innebära att utlännen får rätt till en reell prövning av om ingripandet i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna är motiverat. Även om ett omhändertagande vid inre utlänningskontroll enbart består under kortare tid, kan finnas skäl för den enskilde att få det prövat i domstol i efterhand. Utredningen föreslår därför att det ska finnas en möjlighet att överklaga ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Som flertalet övriga beslut enligt utlänningslagen bör beslutet överklagas till migrationsdomstol.

Rättens prövning avser frågan om det funnits fog för beslutet att omhänderta den elektroniska kommunikationsutrustningen i syfte att undersöka handlingar i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. Prövningen omfattar både om åtgärden varit nödvändig för att uppnå det eftersträfvade ändamålet och om den varit proportionerlig i det enskilda fallet. Dessutom finns det möjlighet att inom ramen för överklagande av beslutet pröva frågan om det finns handlingar som inte får undersökas.

Beslutet gäller omedelbart

Beslutet om omhändertagande bör gälla omedelbart och kunna verkställas utan hinder av att beslutet har överklagats. Att beslutet ska gälla omedelbart är viktigt för att omhändertagandet ska kunna pågå under så kort tid som möjligt. Utredningen har övervägt en lösning där beslutet om omhändertagande gäller omedelbart, men själva undersökningen av handlingar inte får verkställas förrän domstolen efter ett överklagande tagit ställning till ett yrkande om inhibition. En liknande lagteknisk lösning finns till exempel vad gäller verkställighet av vissa avvisningsbeslut (jfr 12 kap. 8 a § utlänningslagen). Utredningen bedömer dock att det inte

framkommit tillräckliga skäl för en sådan lösning. Att själva undersökningen kommer att ha hunnit göras redan innan en domstol tar ställning till ett yrkande om inhibition bör vara ganska sällsynt. Dessutom kan ett beslut om omhändertagande för undersökning inte jämföras med ett avlägsnandebeslut. Ett beslut om omhändertagande avser ett processuellt tvångsmedel medan ett avlägsnandebeslut är ett avgörande i sak. Utredningen föreslår därför att beslutet om omhändertagande ska gälla omedelbart, vilket också innebär att en undersökning av handlingar får ske utan hinder av att beslutet om omhändertagande inte fått laga kraft.

Det är viktigt att rättens prövning sker skyndsamt, inte minst mot bakgrund av den korta omhändertagandetiden. Enligt förvaltningsprocesslagens regler finns också möjlighet att besluta om att ett överklagat beslut tills vidare inte får verkställas, så kallad inhibition (28 § förvaltningsprocesslagen). I vilken utsträckning som inhibition kan komma i fråga blir en fråga som måste avgöras av rättstillämpningen.

Skulle omhändertagandet inte längre bestå när domstolen ska pröva frågan har saken i målet förfallit. Sådana mål där saken har förfallit, till exempel för att det överklagade förvaltningsbeslutet har upphört att gälla, ska normalt skrivas av – någon prövning av om beslutet var rätt i sak ska alltså inte ske. En sakprövning kan dock under vissa omständigheter ske ändå, bland annat när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden.⁸³ I vilken utsträckning det kan finnas ett sådant befogat intresse i dessa ärenden blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Att en sådan prövning kan behöva ske är dock inte uteslutet.

⁸³ HFD 2016:48. Se även RÅ 1991 ref. 58, RÅ 81 2 :44 och RÅ 1986 ref. 150 där det ansetts finnas ett berättigat intresse av att få frågan prövad. Se dock även HFD 2020:26 där Högsta förvaltningsdomstolen inte ansåg att ett överklagande som prövades efter att en bevissäkring redan verkställts utgjorde ett effektivt rättsmedel utan att ett kompensatoriskt rättsmedel som skadestånd utgjorde ett mer ändamålsenligt och effektivt rättsmedel.

Möjlighet att överklaga övriga beslut

Biometrisk autentisering

Möjligheten till biometrisk autentisering innebär en möjlighet att använda tvång för att den omhändertagna elektroniska kommunikationsutrustningen ska kunna undersökas. Om biometrisk autentisering ska användas är något som måste övervägas i det enskilda fallet, särskilt i de fall som en polisman genomför autentiseringen mot utlänningsens vilja. Samtidigt får det anses vara ett relativt kortvarigt ingripande som snarast är en fråga om ett led i den praktiska verkställigheten av undersökningen av den elektroniska utrustningen. Det kommer inte heller att vara möjligt för en domstol att pröva om en biometrisk autentisering ska genomföras mot utlänningsens vilja innan åtgärden har genomförts. En möjlighet att i efterhand överklaga ett beslut om att genomföra biometrisk autentisering utan utlänningsens medverkan kommer därför i praktiken inte innebära någon skillnad för utlänningsen. Någon sådan möjlighet finns inte heller inom det straffprocessuella området. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas en möjlighet att överklaga ett beslut om att genomföra biometrisk autentisering mot utlänningsens vilja i efterhand.

Kroppsvsitation

Det saknas möjlighet att överklaga beslut om kroppsvsitation med stöd av rättegångsbalken. Inte heller finns det någon möjlighet att överklaga beslut om kroppsvsitation med stöd av polislagen. Det saknas även möjlighet att överklaga beslut om kroppsvsitation som fattas i samband med inresekontroll med stöd av 9 kap. 2 § utlänningslagen. Däremot finns det möjlighet att överklaga beslut om kroppsvsitation som fattas under tiden en utlänningsen är tagen i förvar med stöd av 11 kap. 9 § utlänningslagen.⁸⁴

Den nu aktuella regleringen av en möjlighet till kroppsvsitation har mer gemensamt med möjligheten till kroppsvsitation i polislagen eller i samband med inresekontroll enligt utlänningslagen än med kroppsvsitation som utförs under ett pågående förvarstagande. När en utlänningsen är tagen i förvar under längre tid kan han

⁸⁴ 14 kap. 10 § utlänningslagen.

eller hon utsätts för upprepade kroppsvisitationer. Det gör att en möjlighet till överklagande kan få betydelse för eventuella kommande sådana beslut. Så förhåller det sig inte vid ett beslut om omhändertagande av utrustning. Här är det fråga om tvång i samband med verkställighet av ett beslut, där en domstol aldrig kommer hinna pröva överklagandet innan själva visitationen utförts. Det bör dessutom vara ovanligt att samma utlänning utsätts för upprepade kroppsvisitationer i syfte att verkställa ett sådant beslut. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det saknas anledning att införa en möjlighet att överklaga ett beslut om kroppsvisitation med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

Kopiering

Vad gäller frågan om det ska vara möjligt att klaga även på ett beslut om kopiering saknas det möjlighet att särskilt överklaga ett beslut om kopiering i LSU.⁸⁵ På det straffprocessuella området finns däremot möjlighet att överklaga beslutet om kopiering. Prövningen omfattar flera frågor: om förutsättningarna för kopiering är uppfyllda (det vill säga frågan om kopian har betydelse för utredning om brott eller för utredning om förverkande om brott), om kopieringsförbud råder, om kopieringen är proportionerlig och frågan om kopian ska förstöras i de delar som omfattas av kopieringsförbudet (jfr beslagsförbudet i 27 kap. 2 § rättegångsbalken). Det beskrivs som en viktig rättssäkerhetsgaranti för enskilda att det finns en möjlighet att få till stånd en domstolsprövning när en kopia framställts. Det breda området för prövningen motiveras genom att en domstolsprövning som bara avser frågan om handlingarna omfattas av kopieringsförbudet skulle begränsa den enskildes rättssäkerhet och innebära att den som drabbats av kopiering i vissa fall skulle kunna hamna i ett sämre läge än om handlingarna hade säkrats genom ett annat tvångsmedel, till exempel ett beslag.⁸⁶

Kopieringen av de handlingar som tillförs ärendet efter en undersökning genom det nu aktuella tvångsmedlet kan snarare ses som en verkställighet av själva beslutet om omhändertagande för undersökning än som ett självständigt tvångsmedel.

⁸⁵ Prop. 2021/22:131 s. 203–204.

⁸⁶ Prop. 2021/22:119 s. 131.

Omhändertagandebeslutet får överklagas. Frågan om det funnits förutsättningar att kopiera en viss handling kan därmed hanteras inom ramen för överklagandet av beslutet om omhändertagande. Det finns inte heller några ytterligare förutsättningar för att få kopiera handlingarna, vilket gör att behovet av en överklagandemöjlighet mindre. Det som möjligen skulle kunna tala för en möjlighet att överklaga även ett beslut om kopiering är att det kan förekomma att handlingar som inte får undersökas kopieras. Det ankommer dock på myndigheterna själva att vara uppmärksamma på att så inte sker. Dessutom kan frågan om det förekommer handlingar som inte får undersökas i utrustningen prövas inom ramen för överklagandet av beslutet om omhändertagande. Utredningen bedömer alltså att det saknas skäl att kunna överklaga beslutet om kopiering när ett beslut om omhändertagande kan överklagas.

6.5.13 Hur överskottsinformation ska hanteras

Utredningens bedömning: Det kan finnas ett beaktansvärt intresse av att kunna använda information som kommer fram vid ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och därmed sammanhängande undersökning även för andra ändamål än det som föranlett undersökningen.

Det behövs ingen särskild reglering av hur överskottsinformationen ska få användas. I det enskilda fallet behöver dock en bedömning göras av om det är lämpligt att informationen används för det aktuella ändamålet och om det med hänsyn till sekretess är möjligt att lämna den vidare.

Allmänt om användning av överskottsinformation

Överskottsinformation är uppgifter som framkommer bland annat vid användning av straffprocessuella tvångsmedel men som inte har något samband med det brott som har legat till grund för beslutet om att använda tvångsmedlet. Det kan vara fråga om uppgifter om

brott men också om annan information, som till exempel kan vara av intresse för sociala myndigheter.⁸⁷

I rättegångsbalken är det särskilt reglerat hur överskottsinformation som härrör från så kallade hemliga tvångsmedel får användas. Däremot är det inte reglerat hur överskottsinformation som härrör från användning av tvångsmedel som används öppet får användas. Om överskottsinformation påträffas när den drabbade själv är närvarande får han eller hon genast kännedom om saken. Även om den drabbade inte är närvarande får han eller hon kännedom om åtgärden och vad som påträffats genom den underrättelseskyldighet som användningen av tvångsmedlet utlöser. Därför har det inte ansetts finnas samma behov av att reglera användningen av överskottsinformation som härrör från tvångsmedel som används öppet. Däremot är det inte tillåtet att besluta om ett visst tvångsmedel i förhoppningen om att få fram överskottsinformation om andra brott. När det gäller användning av överskottsinformation för andra ändamål än för att utreda brott behöver man bland annat beakta vad informationen rör, hur starkt intresset är av att sprida informationen och vad som gäller i fråga om sekretess.⁸⁸

Även i LSU har användningen av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel reglerats. Överskottsinformation från sådana tvångsmedel får användas för andra ändamål än det som legat till grund för åtgärden, under förutsättning att det inte finns hinder enligt andra bestämmelser – till exempel i sekretess- eller data-skyddsregleringen. Inför behandlingen av överskottsinformation ska en proportionalitetsbedömning göras. Informationen får bara användas om skälen för användningen uppväger det men som användningen kan antas innebära för utlännings, syftet med tvångsmedlet eller något annat motstående intresse. Säkerhetspolisen ska bland annat beakta om det är rimligt att använda överskottsinformationen för ett annat ändamål än det som föranledde att rätten gav tillstånd att använda tvångsmedlet. Vid den bedömningen ska det integritetsintrång som användningen riskerar att innebära för utlännings också beaktas. Enligt lagstiftaren kommer sekretess hindra användningen av överskottsinformation i de flesta fall, vilket gör att det kan antas att överskottsinformation kommer att användas i mindre utsträckning enligt LSU än enligt rättegångs-

⁸⁷ Jfr SOU 2018:61 s. 167 och 168.

⁸⁸ Lindberg s. 952 och 953.

balken.⁸⁹ Det finns däremot inte någon särskild reglering kring hur överskottsinformation som härrör från en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning får hanteras.

Merparten av den information som kan komma fram efter ett sådant omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning som nu föreslås, kommer att omfattas av sekretess med stöd av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller flera sekretessbrytande bestämmelser som medger utlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter under vissa förutsättningar. För uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller enligt 10 kap. 24 § samma lag att sekretessen inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Behov av användning av överskottsinformation

Syftet med den nu föreslagna tvångsätgård är att få fram information som kan bidra till att klarlägga utlännings identitet, få relevanta resehandlingar utfärdade och i förlängningen möjliggöra ett återvändande. De handlingar som då undersöks kan också innehålla annan information som inte är av omedelbar betydelse för frågan om utlännings identitet men som av andra anledningar kan vara av intresse för myndigheter. Det kan till exempel vara information om begångna brott som det finns anledning att överlämna till polisen eller information om barn som far illa som är av intresse för socialtjänsten. Det kan också röra sig om information som kan vara relevant för prövningen av rätten till uppehållstillstånd. Det behöver då inte enbart röra sig om information som gör att en ansökan om asyl bör prövas mot ett annat land än det utlännings gör gällande. Det kan också vara information som kan vara av betydelse för frågan om utlännings ska uteslutas från att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande och information

⁸⁹ 5 kap. 23 § LSU, prop. 2021/22 :131 s. 183, 184 och 281.

som indikerar att utlänningsens ärende bör vara ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller att ärendet ska prövas enligt LSU.

Utredningen bedömer att det finns berättigade intressen av att sådan information ska kunna användas – för att bekämpa brottslighet, skydda barn som far illa, upprätthålla principen om en reglerad invandring och skydda den nationella säkerheten. Samtliga dessa intressen väger tungt. Man skulle kunna argumentera för att det innebär ett ytterligare integritetsintrång för utlänningsen att informationen får användas även för andra ändamål. Samtidigt är det angeläget att informationen får användas för sådana ändamål, vilket även lagstiftaren bedömt eftersom det finns sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör sådan användning.

Endast sådan information som faktiskt är av intresse för den mottagande myndigheten bör lämnas vidare. Utläningen är också medveten om vilken information som myndigheterna fått tillgång till, precis som vid annan användning av öppna tvångsmedel inom det straffprocessuella området. Sammantaget bedömer utredningen att de skäl som finns för att överskottsinformation ska få användas väger tyngre än den enskildes intresse av att informationen inte ska få användas. Utredningen anser därför att överskottsinformation från en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning bör få användas även för andra ändamål.

Reglering av användningen av överskottsinformation

Utredningen har övervägt behovet av en särskild reglering för vilka ändamål som informationen ska få användas. Det som talar emot en sådan reglering är att detta saknas vid användning av liknande tvångsmedel inom det straffprocessuella området. En sådan reglering finns däremot vid användning av hemliga tvångsmedel. Behovet av en reglering är dock mindre starkt när det är fråga om ett tvångsmedel som används öppet och som inte innebär någon realtidsövervakning av utlänningsen. Det är även svårt att på förhand göra en mer säker bedömning av vilka ändamål som överskottsinformation kan behöva användas för. En reglering av användningen riskerar därför att bli onödigt begränsande i det aktuella fallet. Utredningen bedömer därför att det inte bör regleras särskilt för vilka ändamål

informationen får användas, utöver de som föranlett undersökningen.

Även om utredningen inte föreslår en särskild reglering av användningen av överskottsinformation kommer det finnas omständigheter som begränsar möjligheterna till användning. Informationen bör bara lämnas vidare för det fall att det bedöms vara lämpligt i det enskilda fallet. Här kan i vissa situationer svåra etiska avgöranden uppkomma. Att lämna vidare information om misstänkta brott och barn som far illa bör dock i flertalet fall bedömas vara lämpligt.

Som framgår ovan och av avsnitt 6.5.9 kommer en mycket stor del av informationen att omfattas av sekretess. För att den ska kunna lämnas vidare till en annan myndighet måste det därför finnas en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Det kan redan i dag uppkomma situationer där det under en utredning av ett asylärende kommer fram information som kan vara av intresse för en brottsutredning eller som kan ge anledning att misstänka att ett brott kan komma att begås. Detsamma gäller misstankar om att barn far illa. Det skulle visserligen kunna vara så att sådan information kommer fram i större utsträckning vid tillämpning av det nu föreslagna tvångsmedlet. Samtidigt bör intresset av att lämna sådan information vidare vara motsvarande som tidigare. Utredningen bedömer därför att befintliga sekretessbrytande bestämmelser bör ge tillräckliga möjligheter att lämna vidare information till andra myndigheter. För det fall att man bedömer att det finns behov av utökade möjligheter att lämna vidare information mellan myndigheter bör detta hanteras genom en översyn av sekretessbestämmelserna på området, inte inom ramen för den nu aktuella utredningen.

I sammanhanget kan uppmärksammas att det inom Migrationsverket inte råder någon sekretess. Polismyndigheten har också uppgett att man inte bedömer att det råder någon sekretess mellan den gränspolisiära verksamheten och polisens brottsbekämpande verksamhet.

6.5.14 Offentligt biträde

Utredningens bedömning: Det behövs inga särskilda regler om rätt till offentligt biträde för beslut om omhändertagande av elektronisk utrustning. Ett förordnande av ett offentligt biträde kan i vissa fall anses omfatta arbetet med att överklaga ett beslut om omhändertagande av elektronisk utrustning.

Regler om offentligt biträde finns i 18 kap. 1 § utlänningslagen. En utlännings ärendes utläggning har rätt till offentligt biträde bland annat i ett ärende om avvisning (enligt gällande lagstiftning hos Polismyndigheten endast om utlännings ärendet hållits i förvar sedan mer än tre dagar), i ett ärende om utvisning och i ett ärende om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning, om beslut om inhibition har meddelats eller ny prövning beviljats, eller när det gäller fråga om förvar och utlännings ärendet hållits i förvar sedan mer än tre dagar.

Frågan är om det finns behov av offentligt biträde även för den nu föreslagna tvångsåtgärden. Utredningen har ovan gjort bedömningen att en möjlighet till omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och därmed sammanhängande undersökning av handlingar är en mindre ingripande tvångsåtgärd än förvarstaggande. Även om det är fråga om en ingripande tvångsåtgärd bedömer utredningen att det saknas behov av att förordna ett offentligt biträde enbart för frågan om omhändertagande och undersökning.

Under en asylprocess har utlännings ärendet normalt sett ett offentligt biträde förordnat. I en sådan situation bör förordnandet kunna anses omfatta även det arbete som det offentliga biträdet lägger ner i ett ärende om överklagande av ett beslut om omhändertagande och undersökning av handlingar i en mobiltelefon eller liknande. Åtgärder som vidtas i samband med ett överklagande av ett sådant beslut får anses ha ett nära samband med ärendet om utvisning – bland annat eftersom de handlingar som kan hittas genom undersökningen även kan påverka frågan om uppehållstillstånd.⁹⁰

När ett ärende om avvisning eller utvisning har inhiberats eller ny prövning har beviljats kan ett offentligt biträde förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Undersökningen av elektronisk kommunikationsutrustning kan vara av avgörande

⁹⁰ Jfr MIG 2019:20 och NJA 2008 s. 1080.

betydelse för möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut. Även i denna situation får därför åtgärder som vidtas i samband med ett överklagande av ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning anses ha ett så nära samband med det ärende som föranlett förordnandet av det offentliga biträdet att åtgärderna omfattas av förordnandet.

När ett offentligt biträde är förordnat i en fråga om förvar anses förordnandet omfatta även vissa andra åtgärder som har nära samband med frågan om förvar. Det gäller till exempel frågor om avskiljning och placering utanför förvarlokalen⁹¹ eller frågor om övervakat besök.⁹² Utredningen har ovan gjort bedömningen att det saknas behov av ett självständigt förordnat offentligt biträde i frågan om omhändertagande av elektronisk utrustning, även om det kan överklagas. Frågan är dessutom snarare förknippad med frågan om verkställighet av avlägsnandebeslutet än med frågan om förvar. Beslutet att omhänderta utrustningen kan fattas oberoende av om utlänningsen är förvarstagen eller ej. Det är inte heller i sig avgörande för frågan om förvarstagandet ska bestå eller inte. Utredningen bedömer därför att det normalt sett inte är så att ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning har ett så nära samband med frågan om förvar att ett biträdesförordnande i förvarsfrågan ska anses omfatta även frågan om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning.

6.6 Ytterligare befogenhet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning i LSU

6.6.1 Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas

Utredningens förslag: Det ska i LSU införas en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som utlänningsen har i sin besittning och som sannolikt har använts av honom eller henne.

Efter omhändertagandet ska den elektroniska kommunikationsutrustningen och avläsningsbara informationssystem som

⁹¹ MIG 2009:18.

⁹² MIG 2020:13.

kan nås via denna och som sannolikt har använts av utlännen
få undersökas.

Handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får
tas i beslag ska inte få undersökas.

De behov som föranleder förslaget att införa en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka handlingar i denna samt i ett avläsningsbart informationssystem i ärenden enligt utlänningslagen gör sig också gällande vid tillämpningen av LSU. Det finns ett särskilt starkt intresse av att utvisningsbeslut som fattas med stöd av LSU kan verkställas snabbt. På samma sätt som vid tillämpningen av utlänningslagen kan ett klarläggande av utlänningsidentitet bidra till att öka förutsättningarna för att sådan verkställighet ska kunna ske. Det kan därför finnas behov av ytterligare tvångsåtgärder som kan användas i syfte att klarlägga utlänningsidentitet även vid tillämpningen av LSU. Det finns visserligen redan ett antal andra tvångsåtgärder i LSU. Dessa syftar dock inte primärt till att utreda utlänningsidentitet. Det framstår inte som ändamålsenligt att det finns större möjlighet att vidta tvångsåtgärder för att utreda identiteten vid tillämpningen av utlänningslagen än vid tillämpningen av LSU. Samtidigt är det viktigt att en möjlighet att använda tvångsåtgärder för att utreda identiteten inte beslutas för andra syften än att just utreda identiteten (se dock avsnitt 6.5.13 om användningen av överskottsinformation). Precis som vid tillämpningen av utlänningslagen innebär en sådan möjlighet ett intrång i utlänningspersonens personliga integritet. Det innebär också ett ingrepp i utlänningspersonens grundlags- och konventionsskyddade rättigheter. Det mycket starka behov av att kunna verkställa ett utvisningsbeslut som finns vid tillämpningen av LSU väger dock tyngre än intrånget i den personliga integriteten. Det gör också att den föreslagna inskränkningen framstår som nödvändig och proportionerlig.

Det bör därför införas en möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning som utlännen har i sin besittning och som sannolikt har använts av honom eller henne i LSU. Efter omhändertagandet ska myndigheterna få undersöka utrustningen och avläsningsbara informationssystem som kan nås via den för att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningsidentitet. Möjligheten motsvarar den möjlighet som föreslås införas i

utlänningslagen. De avgränsningar och definitioner som beskrivs i avsnitt 6.5.2 blir därför relevanta även vid tillämpningen av tvångsåtgärden i LSU. På samma sätt som vid tillämpningen av tvångsåtgärden enligt utlänningslagen ska sådana handlingar som inte får tas i beslag enligt rättegångsbalken inte få undersökas. Utredningen anser inte heller, precis som vid tillämpningen enligt utlänningslagen, att det ska införas någon åldersgräns för tillämpningen av tvångsåtgärden.

6.6.2 Omhändertagande och undersökning när en fråga om utvisning enligt LSU kan komma i fråga

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas när en utvisning enligt LSU kan komma i fråga.

Utrustningen får omhändertas om den kan antas innehålla sådan information om utlännings identitet som är nödvändig för att ett beslut om utvisning ska kunna verkställas.

Undersökningen får ske i syfte att hitta handlingar som kan bidra till att klarlägga utlännings identitet.

Precis som vid tillämpningen av den föreslagna tvångsåtgärden i utlänningslagen kan det finnas behov av att kunna vidta åtgärder i syfte att klarlägga identiteten på utlännings såväl innan som efter att ett utvisningsbeslut fattats. Till skillnad från vad som gäller enligt utlänningslagen gäller enligt LSU att Säkerhetspolisen ansöker hos Migrationsverket om att utlännings ska utvisas. De skäl som kan anföras för att förutsättningarna för att omhänderta utrustning och undersöka handlingar ska vara olika beroende på om ett beslut om utvisning har fattats eller inte gör sig inte lika starkt gällande vid en tillämpning av LSU. Snarare är det ännu viktigare att sådan information som är av betydelse för att klarlägga utlännings identitet i syfte att verkställa ett beslut om utvisning kan säkras i ett så tidigt skede som möjligt.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att elektronisk kommunikationsutrustning ska få omhändertas när en utvisning enligt LSU kan komma i fråga. Det är samma rekvisit som gäller för situationen när pass och andra identitetshandlingar får omhändertas

enligt LSU. Det innebär att bestämmelsen är tillämplig under hela förfarandet, från det att utvisningsfrågan först aktualiseras hos Säkerhetspolisen till dess att utvisningsbeslutet har verkställts.⁹³

Syftet med tvångsåtgärden är att klarlägga utlänningsens identitet för att kunna verkställa ett utvisningsbeslut. Det krävs därför att utrustningen kan antas innehålla sådan information om utlänningsens identitet som är nödvändig för att verkställa ett beslut om utvisning. Det förutsätts alltså att det råder oklarhet kring utlänningsens identitet. Dessutom krävs, precis som vid tillämpningen av motsvarande föreslagna bestämmelse i utlänningslagen, att det kan antas att åtgärden kan bli verkningsfull och att det finns ett behov av den i det enskilda fallet. Det betyder inte att det måste ha fattats ett beslut om utvisning för att tvångsåtgärden ska kunna vidtas. Däremot krävs att det kan antas att ett sådant beslut kommer att fattas och att den information som kan finnas i utrustningen kan vara av betydelse för utredningen av utlänningsens identitet och för verkställigheten av avlägsnandebeslutet.

6.6.3 Beslut om omhändertagande och undersökning

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Migrationsverket ska få fatta beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka handlingar i denna samt i ett avläsningsbart informationssystem.

Om Migrationsverket begär det ska Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten verkställa den undersökning som Migrationsverket har beslutat om.

På samma sätt som föreslås när det gäller tillämpningen av bestämmelsen i utlänningslagen ska såväl Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Migrationsverket kunna besluta om den föreslagna tvångsåtgärden. Eftersom syftet med undersökningen av handlingarna är att underlätta verkställigheten av ett avlägsnandebeslut bör det i de allra flesta fall vara Säkerhetspolisen som fattar ett sådant beslut eftersom Säkerhetspolisen enligt huvudregeln ansvarar för att sådana beslut verkställs.

⁹³ Prop. 2021/22:131 s. 283.

Om Migrationsverket i undantagsfall skulle fatta beslutet bör myndigheten, precis som föreslås gälla enligt utlänningslagen, kunna begära hjälp med att verkställa den undersökning som följer efter omhändertagandet. I detta fall bör både Säkerhetspolisen och Polismyndigheten kunna lämna sådant bistånd. I ett sådant fall får myndigheterna lämna över de kopior som framställs vid undersökningen till Migrationsverket.

6.6.4 Proportionalitet

Utredningens bedömning: Beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och undersökning av handlingar i denna samt i ett avläsningsbart informationssystem får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlännen eller för något annat motstående intresse.

En åtgärd enligt LSU får vidtas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för utlännen eller för något annat motstående intresse (1 kap. 8 § LSU). Denna princip gäller även vid tillämpningen av den nu föreslagna tvångsåtgärden. Den föreslagna tvångsåtgärden ska alltså endast få vidtas om den är proportionerlig. Eftersom det är fråga om utläningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet eller som kan antas komma att begå eller delta i terrorismrelaterad brottslighet ställs det generellt sett ett högt krav på utlänningsintresse för att det ska väga tyngre än det allmänna intresset av att åtgärden vidtas eller fortgår. Det krävs därför betydligt starkare skäl än annars för att det intrång eller men som en åtgärd innebär för utlännen ska väga över. Det kan dock inte uteslutas att så kan vara fallet. Inom ramen för proportionalitetsbedömningen ska vid åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån ålder och mognad (jfr artikel 3 och 12 i barnkonventionen).⁹⁴ Det bör vara sällsynt att ett barn direkt

⁹⁴ Prop. 2021/22:131 s. 229.

berörs av den nu föreslagna tvångsåtgärden men det är inte uteslutet.

6.6.5 Tvångsbefogenheter vid verkställighet av ett beslut om omhändertagande

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen och i förekommande fall Polismyndigheten ska få besluta om husrannsakan och kroppsvisitation i syfte att eftersöka elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas.

Biometrisk autentisering ska få användas för att öppna biometrisk spärrens i samband med verkställigheten av en undersökning.

Migrationsverket ska få möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett omhändertagandebeslut om utlännings vägrar följa beslutet.

Utredningens bedömning: Migrationsverket ska inte få befogenhet att vidta tvångsåtgärder för att eftersöka utrustning eller verkställa ett beslut om omhändertagande.

Det finns behov av att kunna använda tvångsåtgärder vid verkställigheten av ett beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt LSU. Behovet av att kunna vidta sådana åtgärder är större än enligt utlänningslagen mot bakgrund av ärendenas särskilda karaktär. Säkerhetspolisen och, i förekommande fall, Polismyndigheten bör ha motsvarande förutsättningar att vidta tvångsåtgärder som när ett pass eller andra identitetshandlingar ska omhändertas (jfr 5 kap. 27 § LSU). Myndigheterna ska därför ha möjlighet att kroppsvisitera utlännings för att söka efter sådan utrustning och att göra husrannsakan hos utlännings. Dessutom ska myndigheterna ha möjlighet att använda sig av biometrisk autentisering mot utlännings vilja i syfte att öppna biometrisk spärrens på samma sätt och av samma skäl som beskrivs i avsnitt 6.5.8.

Det är däremot inte lämpligt att Migrationsverket ges möjlighet att vidta tvångsåtgärder i syfte att verkställa ett beslut om omhändertagande, detta av samma skäl som framgår av avsnitt 6.5.8. Myn-

digheten ska dock ha möjlighet att begära att Polismyndigheten verkställer ett sådant beslut.

6.6.6 Handlingar som påträffas vid en undersökning ska få kopieras

Utredningens förslag: Handlingar som påträffas vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem ska få kopieras om de kan antas ha betydelse för klarläggandet av utlännings identitet.

Kopior som inte är av betydelse för att klarlägga utlännings identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet avslutas.

Handlingar som inte får tas i beslag enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken får inte kopieras.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av förbud mot kopiering.

I avsnitt 6.5.9 har utredningen gjort bedömningen att det finns behov av att kunna kopiera handlingar som påträffas vid en undersökning, om de kan antas ha betydelse för klarläggandet av utlännings identitet. Utredningen har också bedömt att handlingar som inte får tas i beslag inte får kopieras och att sådana kopior som framställts i strid med kopieringsförbudet omedelbart ska förstöras. Slutligen har utredningen i avsnitt 6.5.10 kommit fram till att övriga handlingar som kopierats och som inte är av betydelse för klarläggandet av utlännings identitet av integritetsskäl bör förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet avslutas. Man kan visserligen argumentera för att integritetsskälerna gör sig mindre starkt gällande när tvångsåtgärden vidtas med stöd av LSU, bland annat mot bakgrund av de säkerhetsaspekter som aktualiseras i dessa ärenden. Utredningen bedömer dock att de regler om kopiering och gallring som föreslagits i avsnitt 6.5.9 och 6.5.10 ska gälla även i LSU.

6.6.7 Tiden som elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen

Utredningens förslag: Elektronisk kommunikationsutrustning får vara omhändertagen så länge som det finns skäl för åtgärden, dock som längst under tre månader.

Utredningen har i avsnitt 6.5.11 kommit fram till att elektronisk kommunikationsutrustning ska få vara omhändertagen så länge som det finns skäl för åtgärden, men som en allmän utgångspunkt som längst under tre månader.⁹⁵ Utredningen anser att detsamma bör gälla när elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas enligt LSU. Utrustningen ska alltså som längst få vara omhändertagen under tre månader. Myndigheterna bör dock verka för att tiden för omhändertagande blir så kort som möjligt.

6.6.8 Rättssäkerhetsgarantier

Utredningens förslag: Beslutet om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska vara skriftligt och motiverat på det sätt som följer av 32 § förvaltningslagen.

Protokoll ska föras över verkställigheten av en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning.

Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen. Beslutet ska gälla omedelbart.

Beslut om biometrisk autentisering och kopiering ska inte kunna överklagas. Inte heller beslut om kroppsvisitation och husrannsakan ska kunna överklagas.

⁹⁵ Tiden för när elektronisk kommunikationsutrustning som längst får vara omhändertagen föreslås vara kortare än tre månader i de fall åtgärden vidtas vid inre utlänningskontroll. Denna begränsning i tid föranleds dock av hur förfarandet vid inre utlänningskontroll ser ut, och inte av allmänna överväganden om proportionalitet. Förfarandet vid handläggning av en utvisning enligt LSU medför dock inte att det finns skäl att föreslå en kortare omhändertagandetid än tre månader. Se vidare avsnitt 6.5.11.

Beslut om omhändertagande ska vara skriftligt

I 6 kap. 10 § LSU anges att ett beslut enligt lagen ska vara skriftligt och att motiveringsskyldigheten enligt 32 § förvaltningslagen ska tillämpas även i Säkerhetspolisens och Polismyndighetens verksamhet enligt LSU. Regleringen i 32 § förvaltningslagen gäller redan i Migrationsverkets verksamhet (jfr prop. 2021/22:131 s. 196).

Av 32 § förvaltningslagen följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Det framgår av 32 § andra stycket förvaltningslagen att en motivering helt eller delvis får utelämnas i vissa situationer – bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet (punkt 3). Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning bör – precis som övriga beslut enligt LSU – vara skriftliga. Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och undersöka handlingar i den innebär också ett intrång i utlännings integritet och rätt till privat- och familjeliv samt rätt till sin egendom. Ett sådant beslut bör därför också motiveras. Som följer av 32 § förvaltningslagen får dock motivering underlåtas bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Att en uppgift omfattas av sekretess i myndighetens verksamhet till skydd för något av dessa intressen är inte i sig tillräckligt för att myndigheten ska kunna låta bli att redovisa den i skälen till ett beslut, när uppgiften är relevant för bedömningen av de frågor som myndigheten prövat i ärendet. En motivering kan inte heller helt utelämnas enligt denna bestämmelse om bara vissa av de för bedömningen relevanta uppgifterna behöver skyddas från insyn. Nödvändighetskravet markerar att undantagsbestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet.⁹⁶

⁹⁶ Prop. 2016/17:180 s. 322.

Verkställigheten av en undersökning ska protokollföras

Utredningen har i avsnitt 6.5.12 föreslagit att protokoll ska föras över verkställigheten av en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning när den utförs med stöd av utlänningslagen. Det finns visserligen inte någon skyldighet att protokollföra en sådan undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning som regleras i 5 kap. 4 § LSU. De båda tvångsmedlen har dock olika syften, där det ena syftar till att kartlägga utlänningsens kopplingar till terroristbrottslighet, medan det andra syftar till att få fram information om utlänningsens identitet som kan användas för att öka förutsättningarna för att verkställa ett utvisningsbeslut. Utredningen bedömer att de skäl som ligger bakom förslaget om en skyldighet att protokollföra verkställigheten av en undersökning enligt utlänningslagen, också gör sig gällande vid tillämpningen enligt LSU. Utredningen föreslår därför att genomförandet av undersökningen ska protokollföras.

Beslut om omhändertagande ska gälla omedelbart och kunna överklagas

Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av 5 kap. 4 § LSU kan inte överklagas. Detta beror bland annat på den korta tid som sådan utrustning kan vara omhändertagen, där bestämmelser om överklagande inte skulle fylla någon praktisk funktion.⁹⁷ Utredningen föreslår att ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att klarlägga utlänningsens identitet ska få bestå under betydligt längre tid än så. Under den tid som utredningen föreslår att utrustningen ska få vara omhändertagen finns det praktiska möjligheter att få frågan prövad. Dessutom innebär den undersökning som utredningen föreslår ett intrång i utlänningsens integritet och ett ingrepp i konventionsskyddade och grundlagsfästa rättigheter. Som framgår av avsnitt 6.5.12 har Europadomstolen uttalat att så ingripande tvångsåtgärder som inte föregås av en rätt till domstolsprövning bör kompenseras med en rätt till domstolsprövning i efterhand. Sammantaget bedömer utredningen därför att det finns tungt vägande

⁹⁷ Prop. 2021/22:131 s. 203.

argument för att den föreslagna tvångsåtgärden ska kunna överklagas också enligt LSU.

Vissa beslut enligt LSU, som till exempel Migrationsverkets beslut i fråga om utvisning, uppehållstillstånd, statusförklaring, inhibition, tidsbegränsat uppehållstillstånd eller användning av tvångsmedel, överklagas till regeringen. Andra beslut, bland andra Säkerhetspolisens och Migrationsverkets beslut om förvar eller uppsikt, överklagas till Migrationsöverdomstolen. Om ett statsråd har beslutat om förvar eller uppsikt ska Högsta förvaltningsdomstolen på begäran av utlänningspröva om åtgärden ska bestå. Frågan är till vilken instans ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning ska överklagas.

Vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. Genom att regeringen är överinstans säkerställs regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för Sveriges säkerhet.⁹⁸ Den nu föreslagna möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning syftar till att öka förutsättningarna för att verkställa ett beslut om utvisning. Att ett utvisningsbeslut verkställs är visserligen också en fråga som kan vara av stor betydelse för Sveriges säkerhet. Frågan om rätten att vistas i Sverige har dock prövats i ärendet om utvisning och den nu aktuella tvångsåtgärden har snarare karaktär av verkställighetsåtgärd, på samma sätt som ett beslut om förvar. Ett av skälen till att en överklagandemöjlighet införs är också att Europadomstolen uttalat att en domstolsprövning i efterhand kan kompensera bristen av en domstolsprövning på förhand. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning bör kunna överklagas till domstol. På samma sätt som gäller för förvar bör Migrationsöverdomstolen pröva även sådana beslut. Beslutet bör på motsvarande sätt som föreslås i avsnitt 6.5.12 gälla omedelbart.

⁹⁸ Prop. 2021/22:198 och 199 och prop. 2009/10:131 s. 237 f.

Beslut om biometrisk autentisering, kopiering, husrannsakan och kroppsvisitation kan inte kunna överklagas

Av de skäl som framförts i avsnitt 6.5.12 bedömer utredning att det inte heller vid tillämpningen av LSU finns skäl att kunna överklaga beslut om biometrisk autentisering eller kopiering. Beslut om husrannsakan och kroppsvisitation kan inte överklagas enligt nu gällande regelverk. Utredningen anser inte att det framkommit skäl att frångå denna ordning.

6.6.9 Hur ska överskottsinformation hanteras?

Utredningens bedömning: Det finns ett beaktansvärt intresse av att kunna använda information som kommer fram vid ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och därmed sammanhängande undersökning även för andra ändamål än det som föranlett undersökningen.

Det behövs ingen särskild reglering av hur överskottsinformationen ska få användas. I det enskilda fallet behöver dock bedömas om det är lämpligt att informationen används för det aktuella ändamålet och om det med hänsyn till sekretess är möjligt att lämna den vidare.

Utredningen har bedömt att överskottsinformation som kommer fram vid en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning enligt utlänningslagen ska få användas med de begränsningar som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Det saknas anledning att göra någon annan bedömning när det gäller överskottsinformation som kommer fram vid en användning av den nu föreslagna tvångsåtgärden. Den ska därför få användas för andra ändamål än det som föranlett tvångsåtgärden. Användningen förutsätter dock att det är lämpligt att informationen används för det nya ändamålet och att det med hänsyn till sekretess är möjligt att lämna den vidare.

6.7 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

6.7.1 Ökad personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om en möjlighet att undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning kommer att innebära ökad och ny personuppgiftsbehandling.

Utredningen föreslår nya möjligheter för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Migrationsverket att omhänderta en utlännings elektroniska kommunikationsutrustning och att undersöka information i denna samt i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. Även Kustbevakningen kommer i vissa situationer att kunna genomföra sådant omhändertagande och undersökning i sin uppgift att biträda vid inre utlänningskontroller.

Förslagen kommer att innebära nya möjligheter för myndigheterna att hämta in personuppgifter i ärenden om uppehållstillstånd, vid verkställighet av avlägsnandebeslut samt vid inre utlänningskontroller. Förslagen kommer också att öka personuppgiftsbehandlingen inom respektive myndighet samt innebära ökad personuppgiftsbehandling i samband med de överlämningar som sker till exempel när Polismyndigheten bistår Migrationsverket med en genomsökning.

6.7.2 Olika typer av personuppgifter kommer att behandlas

Utredningens bedömning: Förslaget kommer innebära behandling av olika typer av personuppgifter, både av mer harmlösa uppgifter om en utlännings identitet men också mer integritetskänsliga uppgifter.

Utredningens förslag innebär att myndigheterna kommer att behandla olika sorters personuppgifter – både harmlösa uppgifter om en utlännings identitet och mer integritetskänsliga uppgifter som lagras i kommunikationsutrustningen. Utgångspunkten är att en genomsökning av information inte ska göras mer omfattande än vad som krävs för att finna uppgifter som kan bidra till att klarlägga

en utlännings identitet. Detta rör sig framför allt om uppgifter om utlännings namn, ålder eller medborgarskap. Det kan också röra sig om bilder på identitetshandlingar eller andra handlingar som kan knyta utläningen till ett visst medborgarskap eller hemvistland. Sådana uppgifter är i sig relativt harmlösa.

En undersökning kommer dock också att ge myndigheterna tillgång till andra uppgifter, även om det inte är syftet med undersökningen. Det gäller inte minst i de fall där en undersökning inte kan genomföras på plats med utlännings medverkan utan där det blir nödvändigt att genomföra en så kallad tömning och kopiera innehållet i utrustningen. Här går inte att på förhand beskriva exakt vilka uppgifter myndigheterna kan komma att behandla men det kan bli fråga om känsliga personuppgifter. Myndigheternas befintliga dataskyddsregleringar ger rätt att behandla känsliga personuppgifter om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Möjligheten att söka genom elektronisk kommunikationsutrustning är ett mycket viktigt verktyg i utredningen av en utlännings identitet, i de fall denna inte kan fastställas på annat sätt. Det är inte möjligt att genomföra en sådan genomsökning utan risk för att även känsliga personuppgifter behandlas. Utgångspunkten är dock att sådana uppgifter inte ska lagras längre än nödvändigt inom myndigheterna och att behandlingen därmed inte ska bli mer omfattande än vad som absolut krävs. Behandlingen av dessa uppgifter får därför anses vara absolut nödvändig för att uppnå syftet.

Utredningens förslag innebär också en möjlighet till biometrisk autentisering som kan genomföras mot utlännings vilja. Det skulle kunna innebära en behandling av biometriska uppgifter. När möjlighet till sådan behandling infördes i rättegångsbalken gjorde lagstiftaren bedömningen att det inte var fråga om behandling av personuppgifter som utfördes av den myndighet som utförde autentiseringen och att den därför inte omfattades av myndighetens dataskyddsregelverk. I stället gjordes bedömningen att behandlingen enbart skedde i det avläsningsbara informationssystemet och inga uppgifter lagrades eller sparades hos myndigheten. Det betraktades som behandling som utfördes av den enskilde eller av mobiloperatören.⁹⁹ Utredningen anser att samma resonemang gör sig gällande för utredningens förslag.

⁹⁹ Prop. 2021/22:119 s. 154.

6.7.3 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Förslagen bör sammantaget leda till relativt begränsad personuppgiftsbehandling.

Även om den personuppgiftsbehandling som föreslås innebär ett integritetsintrång kommer den inte att utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Förslagen ger utrymme för relativt omfattande behandling av personuppgifter i samband med att elektronisk kommunikationsutrustning genomsöks. Det är dock avgränsat i vilka fall som sådan genomsökning får ske och det krävs att genomsökningen är nödvändig för att fastställa en utlännings identitet. Det betyder att det inte får finnas andra möjligheter att fastställa en utlännings identitet som kan användas.

I de flesta fall är det fråga om tillfällig behandling av personuppgifter som sker i samband med att en tjänsteman söker igenom utrustningen för att hitta uppgifter som kan användas för att klarlägga utlännings identitet. I sådana fall är det endast de uppgifter som faktiskt är av betydelse för att klarlägga utlännings identitet som sparas hos myndigheten.

I de fall det blir fråga om att genomföra en så kallad tömning av innehållet i utrustningen kommer det dock bli fråga om mer omfattande personuppgiftsbehandling. Avsikten är dock att endast sådana uppgifter som är av betydelse för att klarlägga utlännings identitet ska sparas i ärendet. Andra uppgifter som har kopierats ska förstöras så snart som möjligt men senast i samband med att ärendet avslutas. Avsikten är alltså att endast sådana uppgifter som är av betydelse för att klarlägga utlännings identitet ska sparas i ärendet. Det talar för att personuppgiftsbehandlingen som helhet kommer att bli relativt avgränsad. Det bör också enligt utredningens bedömning vara ovanligt att så kallad tömning av innehållet i utrustningen kommer att kunna genomföras, vilket bidrar till att personuppgiftsbehandlingen bör bli relativt begränsad.

Även om förslagen medför ett intrång i den personliga integriteten i samband med att utrustningen genomsöks är utredningens bedömning att det inte utgör ett sådant betydande integritetsintrång som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är främst fråga

om en tillfällig genomsökning i syfte att hitta uppgifter om utlännings identitet. Det är inte fråga om omfattande lagring av uppgifter om utlännings identitet i ett sökbart register och det är inte heller fråga om att använda sådana uppgifter för att kartlägga eller övervaka utlännings identiteten.

Behandlingen syftar inte heller till att skapa förutsättningar för ytterligare kartläggning av personer utan syftar till att myndigheterna ska få fullgoda förutsättningar för att fatta beslut i enskilda ärenden. Med tanke på den mängd information som myndigheterna kan komma att få tillgång till kan förslaget förstås öka förutsättningarna för sådan kartläggning. Förslaget är dock konstruerat så att endast sådan information som bidrar till att klarlägga utlännings identitet kommer att lagras inom myndigheten. Det gör att förslaget inte bör leda till ökad kartläggning av utlännings identiteten.

6.7.4 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag har som ändamål att öka möjligheterna att klarlägga en utlännings identitet och därigenom öka förutsättningarna för att utreda rätten att vistas i Sverige och att verkställa avlägsnandebeslut.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (se artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning – den så kallade finalitetsprincipen).

Det övergripande ändamålet med utredningens förslag om nya befogenheter är att de ska öka myndigheternas möjligheter att klarlägga en utlännings identitet i vissa situationer. Syftet är att detta ska öka förutsättningarna för att utreda rätten att vistas i Sverige och att verkställa avlägsnandebeslut. Utredning av en utlännings identitet är en grundläggande del av arbetet med inre utlänningskontroller och handläggningen av ärenden som rör utlännings inresa, vistelse och utresa eller avlägsnande från Sverige. Polismyndighetens och Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i sådana ärenden omfattas av utlänningsdatalagen (se 2, 3 och 11 §§ utlänningsdatalagen). Kustbevakningens personuppgifts-

behandling omfattas av kustbevakningsdatalagen (se 2 och 7 §§ kustbevakningsdatalagen [2019:429]). Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling omfattas av lagen [2019:1182] om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter).

Utredningens förslag omfattar endast den behandling som sker inom respektive myndighet. Eventuell vidarebehandling av uppgifter för andra eller nya ändamål behöver ske i förenlighet med befintlig dataskyddsreglering.

6.7.5 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse. Personuppgiftsbehandlingen har stöd i artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning och aktuella myndigheters registerlagstiftning.

Den personuppgiftsbehandling som Migrationsverket, Polismyndigheten och Kustbevakningen utför med anledning av utredningens förslag regleras av EU:s dataskyddsförordning, utlänningsdatalagen och kustbevakningsdatalagen. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling regleras av lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag sker som ett led i myndigheternas arbete med att kontrollera vistelserätt i Sverige, utreda rätten till vistelse i Sverige och verkställa avlägsnandebeslut. Den utgör alltså en del i myndigheternas myndighetsutövning och en integrerad del av deras uppdrag så som det ges i befintlig lagstiftning. Den behandling av personuppgifter som följer av utredningens förslag har stöd i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning och myndigheternas respektive registerlagstiftning.

De lagbestämmelser som utredningen föreslår fastställer grunderna för när tvångsmedel som ger möjlighet att ta del av person-

uppgifter får tillämpas. Bestämmelserna är tillräckligt tydliga, precisa och förutsebara för att leva upp till kraven på tydligt lagstöd.

6.7.6 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som följer av den föreslagna möjligheten att söka genom elektronisk kommunikationsutrustning är nödvändigt och proportionerligt.

Utredningen har i avsnitt 6.3 redogjort för behovet av att en utlännings identitet klarläggs vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd, när ett avlägsnandebeslut ska verkställas och vid genomförande av en inre utlänningskontroll. Korrekta uppgifter om en utlännings identitet är ofta avgörande i dessa ärenden. Utredningen har också i avsnitt 6.4 redogjort för att det finns behov av ytterligare åtgärder för att kunna klarlägga en utlännings identitet.

Elektronisk kommunikationsutrustning kan innehålla uppgifter som kan vara värdefulla för att utreda en utlännings identitet. En möjlighet att undersöka information i sådan utrustning kan alltså bidra till att tillgodose viktiga intressen för staten. Den innebär dock också intrång i den personliga integriteten, genom att privat information får sökas igenom. Möjligheten har avgränsats till situationer där det finns behov av ytterligare utredning om en utlännings identitet, det vill säga situationer där myndigheternas befintliga verktyg inte är tillräckliga för att få fram nödvändig information och där utlänningsen inte samarbetar. Endast sådan information som är av betydelse för att klarlägga utlänningsens identitet får sparas. Den tid som utrustning får omhändertas har anpassats utifrån en balans mellan myndigheternas intresse av en längre omhändertagandetid och utlänningsens intresse av att få tillgång till sin utrustning.

Utredningens bedömning är att möjligheten att genomsöka elektronisk kommunikationsutrustning har avgränsats till de situationer där den är nödvändig. Intrånget i den personliga integriteten framstår också som proportionerligt i förhållande till det starka samhällsintresset av att utlänningsens identitet klarläggs.

6.8 Befogenhet att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet

Utredningens förslag: En polisman ska få möjlighet att kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande i den utsträckning det behövs för att söka efter pass och andra identitetshandlingar som kan omhändertas med stöd av 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen om det kan antas att utlänningen har sådana handlingar med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen gälla.

Utredningens bedömning: Om beslutet om omhändertagande har fattats av Migrationsverket kan verket begära hjälp av Polismyndigheten att utföra kroppsvisitationen.

I dagsläget saknas möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass eller andra identitetshandlingar som kan omhändertas med stöd av 9 kap. 4 eller 5 §§ utlänningslagen, det vill säga när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd eller när ett avlägsnandebeslut ska verkställas. Under utredningens arbete har frågan om det finns behov av en sådan möjlighet uppstått. Utredningens direktiv – där utredningen har möjlighet att ta ställning till om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut – ger utrymme att utreda även denna fråga.

Inledningsvis kan framhållas att det framstår som motsägelsefullt att det införs en möjlighet att kroppsvisitera utlänningar för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas om det inte också finns möjlighet att kroppsvisitera utlänningar för att söka efter pass eller andra identitetshandlingar. Pass och andra identitetshandlingar har skapats i syfte att visa innehavarens identitet och utgör därför normalt ett bättre bevis än information som kan finnas i elektronisk kommunikationsutrustning. Det kan också som utgångspunkt anses vara mindre ingripande för den enskilde att få pass och andra identitetshandlingar omhändertagna än till exempel en mobiltelefon, både med hänsyn

till de uppgifter myndigheterna kan få tillgång till och besväret att vara av med egendomen i fråga. Bättre förutsättningar att hitta pass och andra identitetshandlingar minskar alltså behovet av att vidta en så ingripande åtgärd som att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning.

De behov som föranlett förslaget att ge möjlighet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och att kroppsvisitera en utlänning för att verkställa ett sådant beslut gör sig lika starkt gällande när det gäller frågan om att omhänderta pass eller andra identitetshandlingar. Att omhänderta ett pass eller andra identitetshandlingar syftar också till samma sak – att säkerställa att det finns tillräckligt underlag om sökandens identitet för att kunna pröva en ansökan och – i de fall en ansökan om uppehållstillstånd avslås – för att kunna möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Utredningen bedömer därför att det finns behov av en möjlighet att kroppsvisitera en utlänning även för att eftersöka pass eller andra identitetshandlingar.

Om en sådan möjlighet ska införas måste det intrång som en sådan möjlighet innebär i den enskildes integritet beaktas. Att regelmässigt kroppsvisitera den som ansöker om asyl i Sverige enbart för att han eller hon inte uppvisar ett pass eller någon annan identitetshandling framstår inte som motiverat. Detsamma gäller när ett avlägsnandebeslut ska verkställas. Precis som vid en kroppsvisitation som genomförs i samband med en inresekontroll bör det krävas att det finns omständigheter som talar för att utlänningen har handlingar som han eller hon döljer. Om det inte finns anledning att ifrågasätta att utlänningen saknar handlingar finns inte behov av någon kroppsvisitation. I de fall där det finns omständigheter som talar för att utlänningen döljer ett pass eller någon annan identitetshandling och han eller hon tros bära med sig handlingen, kan en kroppsvisitation däremot vara motiverad. Detta särskilt med beaktande av de starka skäl som ligger bakom möjligheten att omhänderta pass och andra identitetshandlingar. Utredningen bedömer därför att en möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass eller andra identitetshandlingar bör införas. Bestämmelserna i 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen om omhändertagande av pass och identitetshandlingar bör därför kompletteras med en bestämmelse om kroppsvisitation.

För att en kroppsvisitation ska bli aktuell måste det klargöras för utlänningar att han eller hon förväntas överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar till myndigheterna. Om utlänningen inte medverkar och det kan antas att han eller hon har handlingarna med sig, ska en polisman få utföra en kroppsvisitation i syfte att söka efter pass eller andra identitetshandlingar. Visitationen får avse kläder och annat som utlänningen bär med sig så som bagage, handresgods, handväskor eller liknande i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar som kan omhändertas.

De särskilda regler om verkställighet som gäller vid en kroppsvisitation som utförs i samband med en inresekontroll (9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen) bör göras tillämpliga även vid en kroppsvisitation när utlänningen ansökt om uppehållstillstånd och när ett beslut om avlägsnande ska verkställas. Det innebär bland annat att kroppsvisitationen inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, att vittne om möjligt ska närvara och att det ska föras protokoll över åtgärden.

Precis som när det gäller förslaget om att kunna kroppsvisitera för att eftersöka elektronisk kommunikationsutrustning bör inte Migrationsverket ha rätt att vidta sådana tvångsåtgärder. Verket bör i stället få möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett omhändertagandebeslut. Vid en sådan begäran om verkställighet kan en polisman använda sig den möjlighet att kroppsvisitera utlänningen som utredningen föreslår.

7 Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

7.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår bland annat att det är av stor vikt att myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva verktyg för att upptäcka falska identiteter i migrationsprocessen för att förebygga de problem som kan uppstå vid identitetsmissbruk, även om det inte är möjligt att säga exakt hur vanligt det är att personer som söker sig till Sverige använder sig av en falsk identitet. Ett sådant verktyg är biometri. Utredningen har därför i uppdrag att se över förutsättningarna för behandlingen av biometriska uppgifter i utlänningsärenden.

I detta kapitel finns överväganden och förslag om behandling av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier. Mycket förenklat kan sägas att utredningens uppdrag i denna del är att öka förutsättningarna för att ta upp och lagra fingeravtryck och fotografier samt utöka möjligheterna till användning av fingeravtryck och fotografier.

Utredningen har även i uppdrag att analysera behovet av att behandla biometriska uppgifter i form av dna. Utredningens ställningstagande i denna del finns i kapitel 8.

7.2 Gällande rätt

7.2.1 Utlänningslagens bestämmelser om behandling av fingeravtryck och fotografier (biometriska uppgifter)

I 9 kap. utlänningslagen finns flera bestämmelser om i vilka situationer som fotografi och fingeravtryck får tas upp och för vilka syften dessa uppgifter får användas. Det pågår flera lagstiftningsprojekt kopplade till 9 kap. utlänningslagen. I detta avsnitt finns en redogörelse för relevanta bestämmelser i 9 kap. utlänningslagen samt för beslutade och föreslagna ändringar av dessa bestämmelser.

9 kap. 8 § utlänningslagen

Migrationsverket och Polismyndigheten får enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck i fyra situationer:

- Om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige
- Om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande
- Om det finns grund för att besluta om förvar
- Om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen.

Om det kommer fram att utlänningen har rätt att vistas i Sverige ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av sista punkten omedelbart förstöras. I annat fall får fotografiet eller fingeravtrycken lagras i de register över fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för med stöd av utlänningsdatalagen.¹ Polismyndigheten är personuppgiftsbiträde vid lagringen. Fingeravtrycken används bland annat för sökning i Eurodac och Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter.

¹ Prop. 2020/21:159 s. 41.

En motsvarande bestämmelse till de tre första punkterna fanns redan i 1980 och 1989 års utlänningslagar. Den sista punkten infördes den 1 juli 2021. Bestämmelsen är fakultativ.

Användningen av fingeravtryck och fotografier underlättar identifieringen av sökanden vid prövningen av ärendet och underlättar verkställigheten av ett eventuellt avlägsnandebeslut. Genom att ta fingeravtryck på samtliga asylsökande blir det i princip omöjligt för en asylsökande att söka asyl i flera olika identiteter.² Identifieringen av en utlänning syftar till att tillgodose angelägna samhällsintressen, bland annat att värna statens säkerhet.³

9 kap. 8 a § utlänningslagen

Enligt 9 kap. 8 a § utlänningslagen är en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Det gäller också om ett uppehållstillståndskort⁴ ska utfärdas av någon annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd.

Skyldigheten gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. Den gäller inte heller om utlänningen omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan, om fri rörlighet för personer.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet. 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 när ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlänningen har beviljats uppehållstillstånd. I förarbetena till bestämmelsen redogjorde regeringen för behovet av att ett fotografi som tas med stöd av bestämmelsen sparas i Migrationsverkets register. Behovet av att spara de fingeravtryck som samlas in med stöd av bestämmelsen ansågs däremot behöva övervägas ytterligare.⁵

² Prop. 1996/97:25 s. 189.

³ Prop. 2020/21:159 s. 10 och 15.

⁴ Ett bevis om uppehållstillstånd som utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land (förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd).

⁵ Prop. 2010/11:123 s. 17.

Beslutade ändringar i 9 kap. 8 a § utlänningslagen

I samband med anpassningen av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem beslutades en ändring av 9 kap. 8 a § utlänningslagen.⁶ Ändringen, som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, innebär att fotografi och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 a § också får användas för kontroll i enlighet med in- och utreseförordningen⁷ i ett ärende om uppehållstillstånd. En sådan kontroll innebär att invandringsmyndigheterna⁸ ska kunna söka i in- och utresesystemet och under vissa förutsättningar i VIS⁹ med hjälp av ansiktsbild och fingeravtryck i syfte att kunna verifiera en tredjelandsmedborgares identitet och kontrollera eller verifiera om villkoren för inresa till eller vistelse på medlemsstatens territorium är uppfyllda. I vissa fall ska myndigheten också kunna göra en sådan sökning i syfte att identifiera en person, till exempel om en verifiering misslyckas eller om det råder oklarhet om tredjelandsmedborgarens identitet.¹⁰

9 kap. 8 b § utlänningslagen

Vid en kontroll enligt kodexen om Schengen gränserna (9 kap. 1 § utlänningslagen) eller en inre utlänningskontroll (9 kap. 9 § samma lag) är den som innehar ett uppehållstillståndskort, ett uppehållskort eller vissa andra handlingar enligt 9 kap. 8 b § utlänningslagen skyldig att låta till exempel en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen. När kontrollen genomförs ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart

⁶ SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

⁸ Migrationsverket anses inte vara invandringsmyndighet när verket hanterar en ansökan om internationellt skydd, prop. 2021/22:81 s. 23 och 24.

⁹ Visa Information System (VIS), EU:s informationssystem för viseringar. Se avsnitt 7.4.4.

¹⁰ Prop. 2021/22:81 s. 38–40.

förstöras. Detsamma gäller de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

De biometriska kännetecknen i ett uppehållstillstånd får vid tillämpningen av förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd endast användas för att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecken när uppvisande av uppehållstillstånd krävs enligt nationell lagstiftning. Sådana krav fanns vid införandet av bestämmelsen i 9 kap. 8 b § utlänningslagen dels vid gränskontroller, dels vid inre utlänningskontroller. Enligt förarbetena borde den kontroll av ett uppehållstillståndskort som sker vid sådana kontroller omfatta en kontroll av att de uppgifter som finns sparade i uppehållstillståndskortet motsvarar innehavarens uppgifter. Den dåvarande regeringen bedömde att det fotografi och fingeravtryck som tagits för kontroll av uppehållstillståndskort inte skulle få användas för andra ändamål. Dessa uppgifter ska därför omedelbart förstöras när kontrollen har genomförts.¹¹

9 kap. 8 c § utlänningslagen

Vid en in- och utresekontroll är en utlänning skyldig att låta till exempel en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av identiteten och av resehandlingens äkthet i enlighet med artikel 8.2 b och 8.3 b i kodexen om Schengen gränserna. Enligt dessa bestämmelser ska kontrollen utföras om det råder tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet och omfatta åtminstone ett av de biometriska kännetecknen i resehandlingarna. Skyldigheten gäller under förutsättning att utlänningen är innehavare av en resehandling som är försedd med ett lagringsmedium som innehåller ett fotografi eller fingeravtryck.

När en kontroll har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen.

I samband med anpassningen av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem beslutades en ändring av 9 kap. 8 c § utlännings-

¹¹ Prop. 2010/11:123 s. 18–20.

lagen.¹² Ändringen, som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, innebär endast en anpassning av hänvisningarna i paragrafen och utgör ingen ändring i sak.

9 kap. 8 d § utlänningslagen

Den som har en Schengenvisering är, enligt 9 kap. 8 d § utlänningslagen, vid en in- eller utresekontroll enligt artikel 8.3 i kodexen om Schengengränserna skyldig att låta bland annat en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll av identiteten och viseringens äkthet, i enlighet med artikel 18 i VIS-förordningen¹³ i den ursprungliga lydelsen. Skyldigheten gäller även för en utlänning som vid en sådan in- eller utresekontroll inte kan styrka sin identitet och som får kontrolleras i identifieringssyfte i enlighet med artikel 20 i VIS-förordningen.

När en kontroll har genomförts ska de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras. Det gäller också för de biometrisk data som tagits fram i samband med kontrollen.

Beslutade ändringar i 9 kap. 8 d § utlänningslagen

I samband med anpassningen av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem beslutades en ändring av 9 kap. 8 d § utlänningslagen.¹⁴ Ändringen, som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, innebär att fingeravtryck också ska få tas upp för kontroll i enlighet med artikel 27 i in- och utreseförordningen samt att utlänningen är skyldig att låta sig fotograferas. Skyldigheterna gäller inte om utlänningen är under tolv år eller om det är fysiskt omöjligt för honom eller henne att lämna fingeravtryck. Det befintliga dataskyddsregelverket kommer att reglera hur uppgifter som tagits upp för kontroll i enlighet med artikel 27 i in- och utreseförordningen får behandlas efter kontrollen.

¹² SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).

¹⁴ SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

Föreslagna ändringar i 9 kap. 8 d § utlänningslagen

I promemorian Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (Ds 2023:30) har föreslagits ändringar i 9 kap. 8 d § utlänningslagen. De föreslagna ändringarna innebär bland annat att skyldigheten att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas enligt paragrafen utsträcks också till en in- och utresekontroll enligt artikel 8.3bb i kodexen om Schengenränserna. Fingeravtryck föreslås få tas för kontroll i enlighet med VIS-förordningen om utlänningen har fyllt sex år. För kontroll i enlighet med in- och utreseförordningen ska fortfarande gälla en tolvårsgräns. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

9 kap. 8 e § utlänningslagen

En utlänningsperson som har fyllt sex år är enligt 9 kap. 8 e § utlänningslagen skyldig att låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningspersonen ansöker om uppehållsstatus, bevis om uppehållsstatus eller bevis för gränsarbetare. Skyldigheten gäller inte om det är fysiskt omöjligt för utlänningspersonen att lämna fingeravtryck. Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i beviset. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när beviset har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att bevis har lämnats ut.

9 kap. 8 f § utlänningslagen

En utlänningsperson är vid en kontroll enligt kodexen om Schengenränserna eller en inre utlänningskontroll skyldig att låta bland annat en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utlänningspersonen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt. Detta följer av 9 kap. 8 f § utlänningslagen. När kontrollen har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits för kontrollen omedelbart förstöras.

9 kap. 8 g § utlänningslagen

Enligt 9 kap. 8 g § utlänningslagen är en utlänning som har fyllt sex år skyldig att låta Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck i ett ärende om utfärdande av uppehållskort eller permanent uppehållskort. Skyldigheten gäller inte om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i kortet. Fingeravtryck som inte sparats i ett sådant medium och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet ska omedelbart förstöras när kortet har lämnats ut eller, om kortet inte har lämnats ut, när det gått 90 dagar från den dag då det utfärdades. Om ärendet har avgjorts utan att ett kort har utfärdats ska fingeravtrycken och de biometriska data som tas fram ur fingeravtrycken och ur fotografiet omedelbart förstöras.

Nya bestämmelser – beslutade och föreslagna

9 kap. 8 h § utlänningslagen (beslutad)

I samband med anpassningen av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem beslutades en ny 9 kap. 8 h § i utlänningslagen.¹⁵ Bestämmelsen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Av bestämmelsen följer att en utlänning är skyldig att vid en inre utlänningskontroll låta bland annat en polisman eller en tjänsteman vid Migrationsverket fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen.

Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under tolv år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck.

När en kontroll enligt första stycket har genomförts ska det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för kontrollen omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. Biometri som inte ska förstöras ska få sparas i Migrationsverkets register.

¹⁵ SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

Genom promemorian Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (Ds 2023:30) har vissa ändringar föreslagits i den ännu inte ikraftträdde 9 kap. 8 h § utlänningslagen. Där föreslås en möjlighet att ta upp biometri också för vissa kontroller mot VIS-förordningen. Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck för sådana kontroller föreslås inte gälla om utlänningsen är under sex år. Förslaget bereds inom Regeringskansliet.

9 kap. 8 i § utlänningslagen (beslutad)

I samband med anpassningen av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem beslutades också en ny 9 kap. 8 i § i utlänningslagen.¹⁶ Bestämmelsen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Av den nya bestämmelsen framgår att en utlänning som använder ett system för automatiserad gränskontroll i enlighet med artiklarna 8a och 8b i kodexen om Schengengränserna ska vara skyldig att låta sig bli fotograferad och lämna fingeravtryck vid förhandsregistrering av uppgifter i in- och utresesystemet och vid användning av elektroniska spärrar.

9 kap. 8 j § utlänningslagen (föreslagen genom Ds 2022:21)

I promemorian Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet (Ds 2022:21) föreslås en ny bestämmelse i 9 kap. utlänningslagen – 9 kap. 8 j §. Det föreslås att en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen ska få möjlighet att vid en inre utlänningskontroll genomföra en sökning enligt artikel 20.1–20.3 i EU:s interoperabilitetsförordningar.¹⁷ En utlänning ska vara skyldig att låta en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för en sådan sökning. Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits för sökningen ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningsen har rätt att vistas i Sverige. Annars föreslås sådana uppgifter få sparas i Migrationsverkets register. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

¹⁶ SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

¹⁷ Detta är sökningar enligt EU:s interoperabilitetsförordningar som medger samtidig sökning i flera olika EU-gemensamma system. Se avsnitt 7.4.4.

9 kap. 8 j § utlänningslagen (föreslagen genom Ds 2023:30)

I promemorian Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (Ds 2023:30) föreslås en ny bestämmelse i 9 kap. 8 j § utlänningslagen. Enligt detta förslag ska en utlänning som ansöker om nationell visering vara skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet eller Regeringskansliet fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck föreslås inte gälla om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. De fingeravtryck och fotografier som tas upp ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

9 kap. 13 a § utlänningslagen (föreslagen genom Ds 2022:21)

I promemorian Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet (Ds 2022:21) föreslås en ny bestämmelse i 9 kap. utlänningslagen – 9 kap. 13 a §. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska en polisman få genomföra en sökning enligt artikel 20.1–20.3 i EU:s interoperabilitetsförordningar¹⁸ i ett ärende om verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning. En utlänning ska vara skyldig att låta en polisman fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för en sådan sökning. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

7.2.2 Utlänningsdatalagen

Utlänningsdatalagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen (se kapitel 3). Utlänningsdatalagen syftar till att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling (1 § utlänningsdatalagen).

¹⁸ Detta är sökningar enligt EU:s interoperabilitetsförordningar som medger samtidig sökning i flera olika EU-gemensamma system. Se avsnitt 7.4.4.

Lagen gäller vid behandling i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör exempelvis utlänningars inresa i Sverige och utlänningars vistelse eller arbete i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige samt vid Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige (2 § första stycket 1 och 2 samt 3 § utlänningsdatalagen).

Lagen gäller däremot inte när personuppgifter behandlas med stöd av viseringskodex¹⁹, Eurodacförordningen²⁰, återvändandeförordningen²¹, gränsförordningen²², polisförordningen²³ eller lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem²⁴ och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen (5 § utlänningsdatalagen). Lagen gäller som huvudregel inte heller när personuppgifter behandlas med stöd av VIS-förordningen (6 § utlänningsdatalagen).

Lagen kommer inte heller att gälla när personuppgifter behandlas med stöd av in- och utreseförordningen.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex).

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 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 och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (omarbetning).

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem (SIS) för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

²⁴ Lagen (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem.

Personuppgiftsansvar

Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna är var och en personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Migrationsverket är också personuppgiftsansvarigt för utlandsmyndigheternas automatiserade behandling av personuppgifter (9 § utlänningsdatalagen). Vem som har personuppgiftsansvaret får bedömas utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Till exempel är det Migrationsverket, och inte Polismyndigheten, som ansvarar för den personuppgiftsbehandling som Polismyndigheten utför när myndigheten registrerar och kontrollerar fingeravtryck åt Migrationsverket i och mot Migrationsverkets eget fingeravtrycksregister.²⁵

Ändamål med behandlingen

Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs bland annat för handläggning av ärenden som till exempel rör inresa och vistelse i Sverige, kontroll av en utlänning i samband med inresa och utresa samt kontroll under vistelsen i Sverige (11 § första stycket 1 och 2 utlänningsdatalagen). Personuppgifter som behandlas enligt 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen får också behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till bland annat ett EU-organ, om utlämnandet av uppgifterna följer av till exempel Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (13 § utlänningsdatalagen).

Behandling av känsliga personuppgifter och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Känsliga personuppgifter, vilket till exempel är biometriska uppgifter, får bland annat behandlas för de ändamål som avses i 11 och 13 §§ utlänningsdatalagen om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen (14 § första stycket 1 utlänningsdatalagen).

Känsliga personuppgifter får också behandlas med stöd av 15 § utlänningsdatalagen. I denna paragraf anges att Migrationsverket

²⁵ Prop. 2015/16:65 s. 115 och 116.

får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Från och med den dag som regeringen bestämmer ska registret också få innehålla fingeravtryck och fotografier som tagits upp med stöd av 9 kap. 8 h § utlänningslagen.²⁶

Uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren får användas vid till exempel prövning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, i ärenden om avvisning eller utvisning, om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket, om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot fingeravtrycks- och signalementregister²⁷ som Polismyndigheten för enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område – polisens brottsdatalog – eller vid kontroll av utlänningsärenden under vistelsen i Sverige (15 § första stycket 1, 2 och 4–6 utlänningsdatalagen). Det finns också förslag om att uppgifterna i Migrationsverkets register ska få användas om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. polisens brottsdatalog. Sådana jämförelser föreslås få göras vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet (se prop. 2024/25:37 *Biometri i brottsbekämpningen*).

Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (17 § utlänningsdatalagen). Förbudet hindrar dock inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 § samma lag.

Åtkomst till personuppgifter

Direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket får endast medges Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket eller en part eller en parts ombud eller biträde (19 § första stycket utlänningsdatalagen). Polismyndigheten har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 och 15 § utlänningsdatalagen

²⁶ SFS 2022:242. Prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

²⁷ I regeringens proposition 2024/25:37 föreslås att bland annat fingeravtrycks- och signalementsregistren ska ersättas av särskilda biometriregister över misstänkta, dömda och spår, se särskilt s. 96–123.

vid direktåtkomst enligt 19 § utlänningsdatalagen. Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § samma lag (20 § utlänningsdatalagen). Migrationsverket ska också lämna ut personuppgifter som behandlas enligt vissa bestämmelser i utlänningsdatalagen på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet (20 § utlänningsdatalagen).

7.2.3 Utlänningsdataförordningen

I utlänningsdataförordningen (2016:30) finns kompletterande föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av utlänningsdatalagen.

Innehållet i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får endast innehålla fingeravtryck och fotografier samt uppgifter om den registrerades namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift (2 § utlänningsdataförordningen).

Gallring av uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

En uppgift i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska uppgiften gallras senast tio år efter att den registrerades. En uppgift som tas vid en inre utlänningskontroll med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 4 utlänningslagen ska dock gallras senast sex år efter att uppgiften registrerades, om inte den registrerade blir svensk medborgare innan dess.

7.2.4 Avgöranden från EU-domstolen

EU-domstolen har uttalat sig om begränsningar av de rättigheterna som följer av artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga (se avsnitt 3.2.3) genom användning av biometriska uppgifter i identifieringssyfte flera fall.

I mål C-61/22²⁸ uttalade EU-domstolen att lagring av en ansiktsbild och två fingeravtryck (biometriska uppgifter) på identitets- och uppehållskort som utfärdas till medborgare i unionen och deras familjemedlemmar när de utövar sin rätt till fri rörlighet utgjorde en begränsning av såväl rätten till respekt för privatlivet (artikel 7) som rätten till skydd för personuppgifter (artikel 8). Även upptagningen av fingeravtrycken och den tillfälliga lagring som var nödvändig för att kunna föra in dem i lagringsmediet i identitetskorten var en begränsning av artiklarna 7 och 8 i stadgan. EU-domstolen fann att begränsningarna hade stöd i lag, vilken var tillräckligt tydlig, och att begränsningarna inte stred mot det väsentliga innehållet i artiklarna, eftersom det inte av fingeravtrycken i sig gick att få en bild av personernas privat och familjeliv. Frågan var därmed om begränsningarna var proportionerliga. EU-domstolen fann att åtgärderna syftade till att garantera id-kortens äkthet och möjliggöra tillförlitlig identifiering av innehavaren samt att minska risken för förfalskning och dokumentbedrägeri, genom interoperabilitet mellan olika system för kontroll av identitetshandlingar. Detta är mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Åtgärden att införa biometriska uppgifter i lagringsmediet var ägnad att uppnå målen. EU-domstolen konstaterade också att begränsningarna inte gick utöver vad som var strikt nödvändigt. Det fanns säkerhetsgarantier kring insamlingen av fingeravtrycken och i hur de lagrade fingeravtrycken fick användas. Dessutom skulle risken för otillåten åtkomst minimeras. De mål som åtgärderna eftersträvade var av särskild betydelse för såväl unionen som för unionsmedborgarna, genom att den skyddar personernas privatliv och motverkar brottslighet och terrorism. Sammanfattningsvis fann EU-domstolen att begränsningen av rättigheterna i artikel 7 och 8 inte stred mot proportionalitetsprincipen, eftersom den grundades på en balanserad avvägning mellan de eftersträvade målen och de grundläggande rättigheterna.

²⁸ EU-domstolens avgörande den 21 mars 2024 i mål nr C-61/22.

I mål C-70/18²⁹ bedömde EU-domstolen huruvida en insamling, registrering och lagring av turkiska medborgares biometriska uppgifter i ett centralt register i Nederländerna var förenlig med stadgan. Den nederländska lagstiftningen gav de nederländska myndigheterna möjlighet att ta en ansiktsbild och tio fingeravtryck från en utländsk medborgare för att fastställa dennes identitet, för det fall att sådant stöd inte finns i EU-förordningar. De biometriska uppgifter som tagits upp fick behandlas i ett nationellt register. Uppgifterna fick behandlas i högst fem år efter att en ansökan om tidsbegränsat uppehållstillstånd avslagits, en person lämnat Nederländerna eller ett återreseförbud eller förklaring av en person som icke önskvärd löpt ut. Frågan i målet var dels om insamlingen och lagringen av biometriska uppgifter i ett centralt register var proportionerlig, dels om det utgjorde en ny begränsning i den mening som avses i det turkiska associeringsavtalet. En sådan begränsning är tillåten om den bland annat grundas på ett tvingande skäl av allmänintresse, är ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. EU-domstolen konstaterade att förebyggande av identitets- och dokumentbedrägerier samt motverkande av olovlig vistelse och inresa utgör ett tvingande skäl av allmänintresse. Insamling och lagring av fingeravtryck och ansiktsbilder i ett nationellt register gör det möjligt att med säkerhet identifiera den berörda personen och att upptäcka identitets- och dokumentbedrägerier, till exempel genom att man kan jämföra de biometriska uppgifterna avseende en person som ansöker om ett tillfälligt uppehållstillstånd med de uppgifter som finns i detta register. Den nationella lagstiftningen var därför ägnad att säkerställa att det eftersträvade syftet uppnåddes. Frågan var därmed om lagstiftningen, med hänsyn till syftet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier, utgjorde ett oproportionerligt ingrepp i artikel 7 och 8 i stadgan. Undantag från och begränsningar av skyddet för personuppgifter ska inskränkas till vad som är absolut nödvändigt. För att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier ska medlemsstaterna kontrollera identiteten hos den som ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd. Det kräver att det kan säkerställas att sökanden inte redan ansökt om uppehållstillstånd under en annan identitet. Insamlingen av personuppgifterna innebär inget ingrepp

²⁹ EU-domstolens avgörande den 3 oktober 2019 i mål C-70/18.

i intimsfären och medför inte något större fysiskt eller psykiskt obehag för personen. Lagstiftningen är tillämplig på alla tredjelandsmedborgare som önskar vistas i Nederländerna i mer än 90 dagar. Syftet med lagstiftningen kan inte uppnås om tillämpningsområdet begränsas till en viss kategori av tredjelandsmedborgare. Genomförandet av lagstiftningen är begränsad till auktoriserad personal och tillgången till och användningen av personuppgifterna är begränsad. EU-domstolen fann att lagringen av de biometriska uppgifterna inte framstod som överdriven med hänsyn till det mål som eftersträvas med lagstiftningen. Lagstiftningen gick därmed inte utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå målet att förebygga och bekämpa identitets- och dokumentbedrägerier.

7.3 Behandling av fingeravtryck och fotografier (biometriska uppgifter)

7.3.1 Vad är biometriska uppgifter?

Biometriska uppgifter är uppgifter som rör en persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken som tagits fram genom en särskild teknisk behandling som möjliggör eller bekräftar unik identifiering av personen. Olika individuella kännetecken kan användas för biometrisk analys, som dna, mönster av fingeravtryck eller ansiktsgeometri. Ett fingeravtryck som tas upp kan kallas ett biometriskt underlag. Biometriska uppgifter är information som kan tas fram ur ett sådant underlag. Uppgifterna kan användas för att ta fram en referensmall eller för att jämföra med tidigare lagrade referensmallar i syfte att kontrollera en persons identitet. I Migrationsverkets register över fingeravtryck finns biometriska referensmallar av fingeravtryck lagrade som kan jämföras med referensmallen från ett fingeravtryck som tas upp från en utlänning.

Ett användningsområde för biometriska uppgifter i utlänningsärenden är att *verifiera* en persons identitet. Biometriska uppgifter tas då upp från en person för att jämföras mot biometriska uppgifter som tidigare tagits från samma person eller i samma ärende. Behandlingen sker för att verifiera att den som nu lämnar biometriska uppgifter är samma person som tidigare lämnat uppgifter.

I AI-förordningen³⁰ definieras biometrisk verifiering som automatiserad en-till-en-verifiering, inklusive autentisering, av fysiska personers identitet genom jämförelse av deras biometriska uppgifter med tidigare lämnade uppgifter (artikel 3.1.36 i AI-förordningen).

Biometriska uppgifter används också i utlänningsärenden för att *identifiera* en person. Biometriska uppgifter tas då upp för att jämföras med lagrade biometriska uppgifter från andra personer. Behandlingen av biometriska uppgifter syftar då till att upptäcka om den person som lämnat det biometriska underlaget också uppträtt under andra identiteter i andra ärenden. I AI-förordningen definieras biometrisk identifiering som automatiserad igenkänning av fysiska, fysiologiska, beteendemässiga eller psykologiska mänskliga drag för att fastställa en fysisk persons identitet genom jämförelse av personens biometriska uppgifter med biometriska uppgifter om enskilda personer som lagrats i en databas (artikel 3.1.35 i AI-förordningen). Användning av biometri för identifiering av personer innebär behandling av biometriska uppgifter från ett stort antal personer i samband med sökningen. Sådan behandling innebär alltså större risker än behandling som enbart sker genom verifiering.

7.3.2 Rättighetsfrågor vid behandling av biometriska uppgifter

Biometriska uppgifter är så kallat känsliga personuppgifter. Behandlingen av biometriska uppgifter innebär också särskilda risker för intrång i den personliga integriteten. I detta avsnitt redogör utredningen översiktligt för de utgångspunkter som måste vara uppfyllda för att denna behandling ska vara godtagbar.

³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens).

Begränsningar måste ha stöd i lag

Upptagning av fingeravtryck utan den enskildes samtycke utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Upptagning av fingeravtryck och fotografier kan också utgöra ett intrång i rätten till privat- och familjeliv. När biometriska uppgifter behandlas i ett register uppstår också en risk för intrång i skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga.

För att dessa rättigheter ska få inskränkas krävs lagstöd. Den lag som ger stöd för behandlingen måste vara förutsebar och formulerad på ett sådant sätt att enskilda kan anpassa sitt beteende efter den. Det betyder att lagen måste skydda enskilda mot godtycklig tillämpning. Utrymmet för skönsässig tillämpning måste vara tillräckligt tydligt avgränsat.

Det betyder att insamlingen av biometriska underlag, i form av fingeravtryck och fotografier, behöver ha stöd i lag där det framgår från vem och under vilka förutsättningar insamling får ske samt vilka slags biometriska underlag som får samlas in. Även användningen och lagringen av sådana uppgifter behöver ha stöd i tydligt formulerad lagstiftning.

Begränsningar får ske för vissa ändamål

Upptagning av biometriska underlag och behandling av biometriska uppgifter kan utgöra begränsningar av rättigheter som skyddas genom regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga. Sådana begränsningar får endast göras för vissa ändamål. Utredningens uppdrag rör endast begränsningar som riktar sig mot utländska medborgare. Regeringsformens reglering om för vilka ändamål begränsningar av rättigheterna får göras gäller därmed inte.³¹ Regleringen i EKMR och EU:s rättighetsstadga om för vilka ändamål som rättigheterna får begränsas gäller dock. Enligt EKMR får rättigheterna i artikel 8 begränsas om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Enligt EU:s rättighetsstadga får rättigheterna begränsas för syften som faktiskt svarar mot mål av allmänt sam-

³¹ 2 kap. 25 § regeringsformen.

hällsintresse som erkänns av unionen och behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

Begränsningar ska vara proportionerliga

Enligt regeringsformen får lagstiftning som inskränker rättigheter aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Även i EKMR och EU:s rättighetsstadga ställs krav på att begränsningar av rättigheter ska vara nödvändiga i förhållande till det eftersträvade syftet. Enligt EU-domstolens praxis ska inskränkningar i artikel 7 och 8 begränsas till vad som är strikt nödvändigt, i den meningen att målen inte rimligen skulle kunna uppnås lika effektivt med andra medel som innebär ett mindre intrång i de berörda personernas grundläggande rättigheter. Den inskränkning av rättigheter som görs ska vara proportionerlig i förhållande till det syfte som eftersträvas. En balanserad avvägning måste göras mellan målet av allmänt samhällsintresse och rättigheterna i fråga för att säkerställa att de olägenheter som åtgärden medför inte är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen.

Behandling av känsliga personuppgifter ställer särskilda krav

Enligt EU:s dataskyddsförordning är biometriska uppgifter en så kallad särskild kategori av uppgifter – vilket i svensk lagstiftning kallas känsliga personuppgifter. Behandlingen av sådana uppgifter kan innebära särskilda risker för integritetsintrång genom de möjligheter till kartläggning av personer som skapas. Utgångspunkten är därför att sådan behandling är förbjuden. För att behandlingen ska vara tillåten måste den stödja sig på något av undantagen i artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. Enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning gäller förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter inte om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och har stöd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt som står i proportion till det eftersträvade syftet. Lagstiftningen ska också vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grund-

läggande intressen. Verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse.³²

För att behandlingen av känsliga personuppgifter ska vara tillåten krävs alltså att det finns lagstiftning som ger en grund för behandlingen. Lagstiftningen behöver vara tillräckligt tydlig, till exempel vad gäller för vilka ändamål som behandling får ske. Dessutom behöver det vara tydligt under hur lång tid som behandlingen får pågå.

7.4 Hur och varför används fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden?

7.4.1 Betydelsen av utlännings identitet i utlänningsärenden

Utredningen av en utlännings identitet är central för bedömningen av utlännings rätt att vistas i Sverige eller Schengen (se avsnitt 6.3). En utlännings identitet består i utlänningsärenden av hans eller hennes namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap.³³ Dessa uppgifter är viktiga för att myndigheterna ska kunna göra en bedömning av rätten att vistas i Sverige. Genom kunskap om utlännings identitet kan myndigheterna också få fram uppgifter om hur utlännings personen har rest in i Schengen, om han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd i, utvisats från eller begått brott Sverige eller i andra Schengenländer. Sådana uppgifter kan också vara av betydelse för bedömningen av utlännings vinstelserätt eller var en ansökan om uppehållstillstånd ska prövas. Att en annan medlemsstat har bedömt att en viss utlännings utgör ett säkerhetshot kan också vara avgörande för rätten att vistas i Sverige. Korrekta identitetsuppgifter är också viktiga för att ett avlägsnande beslut ska kunna verkställas.

Det är utlännings personen som har bevisbördan för sin identitet. Utgångspunkten är att han eller hon ska klarlägga identiteten för att kunna beviljas uppehållstillstånd. Upphållstillstånd får dock i vissa fall beviljas även utan att identiteten ens har gjorts sannolik. Det gäller till exempel i asylärenden (MIG 2019:1). Även i andra fall kan uppehållstillstånd beviljas utan att den enskilde har styrkt sin

³² Prop. 2017/18:105 s. 83.

³³ MIG 2010:17, MIG 2011:11 och MIG 2019:1.

identitet, till exempel om det finns svårigheter att visa identiteten genom traditionella bevismedel i ett familjeåterföreningsärende.

7.4.2 Risken för identitetsbedrägerier och konsekvenser av detta

Normalt klarläggs en utlännings identitet genom att utlänningen visar upp en fotoförsedd identitetshandling. Det förekommer dock att utlänningar som söker sig till Schengen använder sig av falska eller manipulerade id-handlingar eller använder sig av id-handlingar som visserligen är äkta men som tillhör någon annan, en så kallad look-a-like. Det är också vanligt att utlänningar som söker eller beviljas asyl i Sverige helt saknar identitetshandlingar eller i vart fall inte visar upp dem för myndigheterna. Mellan 2013 och 2023 har i genomsnitt 25 procent av de utlänningar som beviljats asyl i Sverige visat upp en passhandling enligt statistik som Migrationsverket lämnat till Riksrevisionen. Statistiken innehåller dock inte uppgifter om asylsökande som visat upp andra former av identitetshandlingar och är därför, enligt Riksrevisionen, en underskattning av det faktiska antalet utlänningar som beviljats asyl och som visar identitetshandlingar.³⁴

Genom att missbruka identitetshandlingar och ange falska identitetsuppgifter kan utlänningar uppträda i olika identiteter i olika Schengenländer eller till och med i olika identiteter i Sverige. Det försvårar myndigheternas möjligheter att upptäcka säkerhetshot som identifierats av ett annat land i Schengenområdet. Det försvårar också bedömningen av vilket land som är ansvarigt för att pröva en ansökan om uppehållstillstånd. Det kan leda till att personer som har utvisats från Schengenområdet med återreseförbud kan återvända och beviljas uppehållstillstånd i en ny identitet. Dessutom kan utlänningar beviljas uppehållstillstånd i Sverige i flera identiteter parallellt, vilket leder till att man också kan folkbokföra sig i två olika identiteter och ha rätt till bosättningsgrundande förmåner i parallella identiteter. Om olika personer kan uppträda i ett ärende om uppehållstillstånd utan risk för upptäckt finns även en risk att detta utnyttjas av personer som utgör ett säkerhetshot.

³⁴ Riksrevisionens rapport *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter* (RiR 2024:12) publicerad den 4 juni 2024.

Konsekvenserna av identitetsbedrägerier är allvarliga såväl av säkerhetsskäl som av samhällsekonomiska skäl, där uppehållstillstånd och bidrag riskerar att ges till personer som inte har rätt till det eller som utgör ett säkerhetshot eller att personer som utgör ett säkerhetshot kan vistas i landet i en annan identitet än sin riktiga. Det är därför viktigt att utrymmet för identitetsbedrägerier så långt som möjligt minimeras och att myndigheterna har tillräckliga förutsättningar för att upptäcka situationer där identiteter missbrukas.

Enligt Migrationsverket är det med dagens lagstiftning svårt att upptäcka de identitetsbedrägerier som sker. Den främsta anledningen till detta är enligt myndigheten att det i dagsläget finns otillräckliga möjligheter att behandla biometri i syfte att kontrollera en utlännings identitet. I detta sammanhang bör dock framhållas att förutsättningarna för upptäckt i framtiden kommer att öka på grund av ett omfattande arbete i EU med att utveckla användningen av biometriska uppgifter bland annat i syfte att minska förutsättningarna för identitetsbedrägerier. Utredningen beskriver detta närmare i avsnitt 7.4.4.

I dagsläget är Migrationsverkets uppfattning att de mätpunkter som eventuellt skulle kunna användas för att konkretisera problemet med identitetsbedrägerier är bristfälliga. Migrationsverket gör aliasregistreringar när man upptäcker att en person tycks förekomma i flera identiteter inom myndigheten. Mellan åren 2018 och 2023 varierar antalet aliasregistreringar i verkets system mellan 2 757 och 6 853 stycken per år. Ett alias kan dock registreras även av andra anledningar än att en person försökt vilseleda myndigheten. Ett alias registreras till exempel om Migrationsverket på grund av transkriberingsproblematik inte uppmärksammat att en utlänning redan finns i myndighetens system. Det är därför svårt att få en bild av förekomsten av identitetsbedrägerier genom antalet aliasregistreringar. En annan möjlig mätpunkt är utfall på ansiktsjämförelser. Under 2023 gjordes 398 ansiktsjämförelser av Migrationsverket. Av dessa gav 69 jämförelser träff mot annan identitet. Detta är dock bara jämförelser som görs efter tips från verksamheten, varför inte heller detta ger en fullständig bild av problemet med identitetsbedrägerier. En tredje möjlig mätpunkt är utfall på äkthetsbedömningar av identitetshandlingar. Det saknas dock tillförlitlig statistik kopplad till falska identitetshandlingar, särskilt om man ska koppla användandet av en falsk eller manipulerad identitetshandling till en per-

son som också uppträder under falsk identitet eller under flera identiteter. Av dessa skäl är det svårt att presentera en närmare bild av problemets storlek. Enligt Migrationsverket är dock identitetsbedrägerier ett reellt och stort problem såväl nationellt som inom EU. Att så är fallet illustreras inte minst av den omfattande behandling av fingeravtryck och fotografier som förbereds inom EU, se avsnitt 7.4.4.

För att minska förutsättningarna för identitetsbedrägerier och för att upptäcka säkerhetsshot i utlänningsärenden görs sökningar och jämförelser mellan olika ärenden i nationella system och i EU-gemensamma informationssystem. Sökningar och jämförelser görs till exempel i syfte att få mer ärenderelevant information om utlänningen, till exempel om någon annan medlemsstat registrerat information som är avgörande för rätten att vistas i Schengen. Om sökningar endast får göras med hjälp av alfanumeriska uppgifter (det vill säga bokstäver och siffror) genereras ett stort antal träffar. Även om utlänningen har lämnat korrekta identitetsuppgifter kan det därför finnas svårigheter i att koppla ihop en person med ett annat ärende. Har utlänningen däremot lämnat olika identitetsuppgifter i olika ärenden eller länder upptäcks inte eventuella spärrar eller tidigare ärenden vid en sökning som görs enbart med alfanumeriska uppgifter.

Förutsättningarna för identitetsbedrägerier minskar om biometriska uppgifter som fingeravtryck och fotografier får användas vid de sökningar och jämförelser som görs. Sådana uppgifter möjliggör unik identifiering av en person. Genom tillräckliga förutsättningar för att ta upp biometriska underlag och att jämföra sådana uppgifter med tidigare upptagen biometri, antingen i utlänningens eget ärende eller med biometri som tagits upp från andra utlänningar, ökar möjligheterna att upptäcka att en utlänning förekommer under flera identiteter. Biometriska metoder för verifiering eller identifiering är dock endast ett effektivt verktyg för identitetskontroll i de fall som det finns biometriska uppgifter som kan användas som jämförelsematerial vid en sökning. Om jämförelsematerialet är begränsat, till exempel för att biometriska uppgifter endast lagras i begränsad utsträckning, minskar också vinsterna med att använda biometriska uppgifter.

Tillräckliga förutsättningar för användningen av biometriska uppgifter i utlänningsärenden minskar alltså risken för identitets-

bedrägerier. För att skapa sådana förutsättningar krävs dels att det finns möjlighet att ta upp biometriska underlag, dels att det finns ett jämförelsematerial som kan användas för jämförelser.

7.4.3 Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden enligt svensk rätt

I Sverige tas fingeravtryck och fotografier upp från alla utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd. Migrationsverket har ett register över fingeravtryck³⁵ som innehåller fingeravtryck från utlänningar som ansökt om asyl. Det innehåller också fingeravtryck som tagits upp i samband med inre utlänningskontroller eller när en utlänning tas i förvar samt fingeravtryck som tas upp från en utlänning som inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige. Fingeravtryck som tas upp i samband med en ansökan om uppehållstillstånd på annan grund än asyl får däremot inte sparas i Migrationsverkets register. Ny lagstiftning som ännu inte har trätt i kraft gör att även fingeravtryck och fotografier som tas upp vid en inre utlänningskontroll för kontroll i enlighet med in- och utreseförordningen kommer att få lagras i Migrationsverkets register.³⁶ Det finns förslag också om att fingeravtryck och fotografier ska få tas upp i samband med en ansökan om nationell visering och att sådan biometri ska få sparas i Migrationsverkets register.³⁷

Uppgifterna i Migrationsverkets register får användas för särskilt reglerade ändamål. De får till exempel användas i ärenden om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl eller i ärenden om avvisning eller utvisning. De får också användas om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter och vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige.

I andra lagstiftningsärenden har lagstiftaren bedömt att behandlingen i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är nödvändig av hänsyn till ett allmänt intresse och att förut-

³⁵ Av 15 § utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket också får föra ett register över fotografier. Något sådant register förs dock i dagsläget inte. Fotografier sparas dock i den centrala utlänningsdatabasen.

³⁶ SFS 2022:242 som träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

³⁷ Se Ds 2023:30. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

sättningarna i övrigt i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen är uppfyllda.³⁸

I ärenden om uppehållstillstånd på andra grunder än asyl används biometriska uppgifter i dagsläget för att lagras i ett uppehållstillståndskort som är ett bevis för att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. Nya biometriska underlag tas upp när ett uppehållstillståndskort ska förnyas. Uppgifterna i uppehållstillståndskortet får till exempel kontrolleras i samband med en inre utlänningskontroll.

7.4.4 Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden enligt EU-rätten

Schengenländerna har enats om gemensamma regler i vissa frågor för att motverka de negativa bieffekter, till exempel olaglig invandring, som en fri rörlighet inom Schengenområdet kan föra med sig. För att stärka gränsförvaltningen, migrationskontrollen och brottsbekämpningen inom EU pågår för närvarande ett omfattande arbete med att utveckla och upprätta EU-gemensamma informationssystem på flera områden, däribland gränsförvaltning och migrationskontroll. Inom EU pågår också ett arbete med att öka interoperabiliteten mellan informationssystemen, bland annat i syfte att kunna göra sökningar i flera system samtidigt.

EU har antagit ett antal nya förordningar som inrättar nya informationssystem och möjliggör nya kontroller, såsom in- och utreseförordningen och förordningen om ändring av gränskodexen³⁹, Etiasförordningen⁴⁰, förordningen om Ecris-TCN⁴¹ och interoperabilitetsförordningarna. Det har också genomförts omfattande ändringar av kontrollmöjligheter i befintliga informationssystem genom de nya

³⁸ Prop. 2017/18:254 s. 35, prop. 2020/21:159 s. 22 och prop. 2021/22:81 s. 52.

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2225 av den 30 november 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller användningen av in- och utresesystemet.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/816 av den 17 april 2019 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN) för att komplettera det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister och om ändring av förordning (EU) 2018/1726.

SIS-förordningarna, den reviderade VIS-förordningen⁴² och en ny Eurodacförordning⁴³.

Användningen av biometriska uppgifter i syfte att identifiera utlänningar och upptäcka utlänningar som uppträder under olika identiteter är en central del i de EU-gemensamma informationssystemen. Nätet av EU-gemensamma informationssystem är dock komplext och svåröverskådligt, inte minst på grund av att införandet av vissa av de nya eller uppdaterade systemen pågår parallellt med utredningens arbete. Det pågår fortfarande diskussioner mellan medlemsstaterna om hur vissa delar av förordningarna ska tolkas. Samtidigt med detta pågår också en anpassning av nationell rätt till vissa av förordningarna. Tidpunkten för när de EU-gemensamma informationssystemen kan komma att tas i bruk har skjutits fram vid flera tillfällen. Det följande är därför inte avsett att vara en fullständig redogörelse över de EU-gemensamma informationssystemen eller hur de är avsedda att användas. Däremot är avsikten att ge en översiktlig bild av hur införandet av de nya och uppdaterade EU-gemensamma systemen möjliggör användning av biometriska uppgifter och hur detta bidrar till att motverka risken för identitetsbedrägerier.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om Informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet av information mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelse, viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd (VIS-förordningen), som har ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.

⁴³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1358 av den 14 maj 2024 om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter för att effektivt tillämpa Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2024/1351 och (EU) 2024/1350 och rådets direktiv 2001/55/EG, och identifiera tredjelandsmedborgare och statslösa personer som vistas olagligt och om framställningar från medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol om jämförelse med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/818 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013.

VIS

Informationssystemet för viseringar (VIS) är ett EU-gemensamt informationssystem som inrättades 2004 för utbyte av information om viseringar för kortare vistelser, så kallade Schengenviseringar, mellan medlemsstaterna i Schengensamarbetet. Under 2021 antogs en ändringsförordning för att reformera VIS. Förordningen ska i huvudsak tillämpas från och med det datum som kommissionen fastställer. När den reviderade VIS-förordningen tillämpas fullt ut och det nya VIS finns på plats kommer systemet utöver uppgifter om Schengenviseringar också att innehålla information om viseringar för längre vistelser (nationella viseringar) och uppehållstillstånd.

I VIS skapas i dag ansökningsakter för alla som ansöker om Schengenvisering. I framtiden kommer även ansökningsakter att skapas för den som har ansökt om uppehållstillstånd eller nationella viseringar. Ansökningsakterna innehåller bland annat fingeravtryck och ansiktsbilder, det vill säga biometriska uppgifter. När en ansökningsakt registreras i VIS görs automatiska sökningar mot flera system, däribland VIS och SIS. Sökningarna görs i syfte att upptäcka om en person utgör ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet eller folkhälsa. Träffar från sökningarna ska verifieras manuellt och tillföras ansökningsakten i vissa fall, till exempel om sökanden är föremål för registrering om nekad inresa och vistelse, om sökanden är föremål för en registrering om återvändande eller om sökanden tidigare fått en ansökan om uppehållstillstånd eller visering avslagen av skäl som hänför sig till allmän ordning, säkerhet eller folkhälsa eller på grund av att sökanden använt falska eller manipulerade handlingar. Däremot får man inte träff om en ansökan om uppehållstillstånd avslagits av andra skäl än dessa. Om en ansökan avslås av andra skäl raderas ansökningsakten ur VIS. Den reviderade VIS-förordningen medger också att uppgifterna i VIS används vid prövning av ansökningar om Schengenvisering och internationellt skydd samt för att kontrollera identitet och tillstånds äkthet vid gränskontroll och inre utlänningskontroll.

Det pågår lagstiftningsarbete för att anpassa svensk rätt till VIS-förordningen. I Ds 2023:30 görs till exempel bedömningen att biometriska uppgifter som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen kan användas för att registreras i VIS i samband med att en ansökningsakt skapas för den som ansöker om uppehållstill-

stånd. I samma promemoria föreslås att biometriska uppgifter ska få tas upp i samband med en ansökan om nationell visering och att sådana uppgifter också ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Ds 2023:30 bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

In- och utresesystemet

EU:s in- och utreseförordning antogs under 2017 tillsammans med förordningen om ändring av gränskodexen. Förordningarna ska i huvudsak tillämpas från den dag som fastställs av kommissionen. In- och utreseförordningen har sedan antagandet ändrats genom bland annat Etiasförordningen, interoperabilitetsförordningarna och den reviderade VIS-förordningen.

Genom in- och utreseförordningen inrättas ett nytt system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser, det vill säga vistelser som inte överskrider 90 dagar under en 180-dagarsperiod (in- och utresesystemet). Genom ändringarna i gränskodex möjliggörs att in- och utresesystemet kan användas vid gränskontroller. Målet med in- och utresesystemet är att förbättra kontrollen vid de yttre gränserna, förhindra irreguljär invandring och underlätta hanteringen av migrationsströmmar.

Gränsmyndigheterna ska skapa en personakt i in- och utresesystemet för en tredjelandsmedborgare som ska registreras i systemet. Personakter ska också skapas för den som nekas inresa för kortare vistelse i enlighet med gränskodexen. Personakten ska innehålla uppgift om bland annat namn, födelsedatum, medborgarskap och vissa uppgifter om den resehandling som ska användas. Personakten ska innehålla en ansiktsbild och tredjelandsmedborgare som inte omfattas av viseringskrav ska som regel också lämna fingeravtryck som ska föras in i personakten. Till personakten kopplas sedan in- och utreseposter när tredjelandsmedborgaren passerar en yttre gräns.

Uppgifterna i systemet får användas för verifiering av en utlännings identitet eller för identifiering av honom eller henne vid en gränspassage. Under vissa förutsättningar görs också sökningar i

VIS från in- och utresesystemet. Uppgifterna i systemet får också användas för kontroll inom medlemsstaternas territorium och för sökningar i identifieringssyfte, i samband med en inre utlänningskontroll eller i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. För sådana kontroller får biometriska uppgifter användas.

Det har genomförts vissa anpassningar av svensk rätt till in- och utreseförordningen. Till exempel ska det fotografi och de fingeravtryck som tagits upp i samband med en ansökan om uppehållstillstånd få användas för kontroll mot uppgifterna i in- och utresesystemet. Det införs också en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografi för sådan kontroll i samband med en inre utlänningskontroll och i samband med en automatiserad gränskontroll i enlighet med kodexen om Schengengränserna. Lagändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.⁴⁴

SIS

SIS är ett informationssystem i vilket Schengenmedlemsstaterna lägger in olika registreringar i syfte att upprätthålla säkerheten inom Schengenområdet och motverka negativa effekter som följer av den fria rörligheten inom området. SIS är en del av Schengensamarbetet och har använts under lång tid inom samarbetet. Under 2018 antogs tre nya förordningar som reglerar vad som kan och ska registreras i SIS – polisförordningen, gränsförordningen och återvändandeförordningen, de så kallade SIS-förordningarna. Förordningarna tillämpas fullt ut sedan den 7 mars 2023. Förordningarna reglerar hur SIS får och ska användas inom tre olika samarbetsområden: polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, in- och utresekontroller och arbetet med återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Förordningarna kompletteras med nationella bestämmelser i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (kompletteringslagen) och förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem (kompletteringsförordningen).

SIS-förordningarna reglerar när registreringar ska göras i SIS samt vad sådana registreringar ska innehålla. Registreringarna kan

⁴⁴ SFS 2022:242, prop. 2021/22:81, bet. 2021/22:SfU14, rskr. 2021/22:195.

syfta till att informera övriga medlemsstater till exempel om ett gällande återreseförbud till Schengenområdet eller till att få hjälp med en viss åtgärd, till exempel att gripa en efterlyst person. En registrering innehåller den information som är nödvändig för att kunna identifiera en person eller ett föremål och för att klargöra vilken åtgärd som begärs. Som komplettering till registreringen kan medlemsstaterna utbyta tilläggsinformation, till exempel för att klargöra vilken åtgärd som begärs.

Enligt gränsförordningen ska en registrering om nekad inresa göras när medlemsstaterna bedömer att en tredjelandsmedborgares närvaro på territoriet utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet och därför har nekat honom eller henne inresa och utfärdat en nationell registrering om nekad inresa. En registrering ska också göras när en medlemsstat har utfärdat ett återreseförbud för en tredjelandsmedborgare. En registrering ska alltid göras på grund av att tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet när tredjelandsmedborgaren dömts till ansvar för ett brott som är belagt med ett straff som inbegriper frihetsberövande i minst ett år, när det finns välgrundad anledning att anta att tredjelandsmedborgaren har begått eller har för avsikt att begå ett grovt brott och när tredjelandsmedborgaren har kringgått eller försökt kringgå unionsrätt eller nationell rätt i fråga om vistelse på medlemsstatens territorium. En sådan registrering får innehålla till exempel namn, födelsedatum, medborgarskap, orsaken till registreringen, vissa uppgifter om id-handlingar samt fotografier, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter. I registreringen ska alltid föras in uppgift om efternamn, födelsedatum orsaken till registreringen, hänvisning till det beslut som gett upphov till registreringen, åtgärd som ska vidtas vid en träff och huruvida beslutet om nekad inresa och vistelse bygger på vissa utpekade grunder, som en dom som innebär frihetsberövande i minst ett år eller en välgrundad anledning att tredjelandsmedborgaren har begått ett grovt brott. Övriga uppgifter ska föras in i SIS om de finns tillgängliga.

Innan en medlemsstat för in en registrering ska den kontrollera om den berörda personen redan är föremål för en registrering i SIS. För detta ändamål ska en kontroll av fingeravtrycksuppgifter göras, om sådana finns tillgängliga.

Om fotografi, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter finns tillgängliga i en registrering i SIS ska sådana uppgifter användas för att bekräfta identiteten på en person som har lokaliserats efter en alfanumerisk sökning i SIS. En sökning i fingeravtrycksuppgifter för att identifiera en person får göras i samtliga fall. En sökning ska dock göras för att identifiera en person om det inte går att fastställa personens identitet på annat sätt.

Medlemsstater ska enligt återvändandeförordningen föra in registreringar i SIS om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande (det vill säga ett avlägsnandebeslut) i syfte att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet av besluten om återvändande. I vissa situationer får medlemsstaterna avstå från att föra in en sådan registrering, till exempel när beslutet om återvändande utfärdas vid en medlemsstats yttre gräns och verkställs omedelbart. En registrering om återvändande får innehålla de uppgifter som framgår av artikel 4 i återvändandeförordningen – bland annat fotografier, ansiktsbilder och fingeravtrycksuppgifter. Som minimum ska registreringen innehålla uppgift om efternamn, födelse-datum, orsak till registreringen, hänvisning till det beslut som gett upphov till registreringen, åtgärd som ska vidtas vid en träff, sista dagen för tidsfristen för frivillig avresa, om en sådan beviljats och om beslutet om återvändande åtföljs av ett återreseförbud som ligger till grund för en registrering om nekad inresa i enlighet med i gränsförordningen. Övriga uppgifter – däribland fingeravtryck och fotografier – ska föras in i SIS om de är tillgängliga.

Sökningar i SIS får göras i olika situationer. Sökningar i SIS syftar till att säkerställa att ett tillstånd inte beviljas i situationer där det finns en spärr i SIS och förhindra att personer som inte har rätt att resa in i Schengen tillåts resa in. Om det till exempel finns en registrering om nekad inresa eller återvändande i SIS får andra medlemsstater inte bevilja eller förlänga uppehållstillstånd eller nationella viseringar utan att först samråda med den medlemsstat som infört registreringen.

I registreringarna ska biometriska uppgifter i form av ansiktsbild och fingeravtryck finnas med om de finns tillgängliga. I skäl 11 till återvändandeförordningen anges att mot bakgrund av tillförlitligheten vid identifiering av personer med hjälp av fingeravtryck eller fotografier bör de alltid föras in i registreringar om återvändande.

Eftersom de inte alltid finns tillgängliga, exempelvis när ett beslut om återvändande fattas i en persons frånvaro, bör det undantagsvis vara möjligt att göra avsteg från detta krav.

Migrationsverket ansvarar för att föra in registreringar om återvändande i den nationella delen av SIS och för att uppdatera sådana registreringar som har sin grund i myndighetens beslut om avvisning eller utvisning eller en migrationsdomstols eller Migrationsöverdomstolens beslut om avvisning eller utvisning som första instans. Migrationsverket ansvarar också för att uppdatera registreringar om återvändande vid överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning och när en utlänning ansökt om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning (4 § kompletteringsförordningen).

Migrationsverket har rätt att söka i SIS när man utför gränskontroller eller bistår vid sådan verksamhet, när man prövar ärenden om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i Sverige, även när det gäller ärenden om uppehållstillstånd, nationella viseringar, utvisning, avvisning och återreseförbud och när man utför kontroller av tredjelandsmedborgare som olagligen reser in i eller vistas i Sverige. Migrationsverket har också rätt att söka i SIS när myndigheten prövar ärenden om Schengenviseringar eller ansökningar om medborgarskap (11 § 1, 4, 6 och 7 kompletteringsförordningen). Migrationsverket ansvarar för att radera registreringar i vissa situationer (18 § kompletteringsförordningen).

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att en sökning i SIS alltid ska ske i samband med registrering av en ansökan eller senast i samband med utredningen. Sökning ska vidare ske i samband med omprövning av ett beslut om uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering och i samband med att Migrationsverket i en domstolsprocess medger bifall till ett överklagande om överklagandet avser uppehållstillstånd, medborgarskap eller visering. Sökning ska också göras vid beviljande av eller avslag på en ansökan i samband med att ett beslutsförslag upprättas och i samband med att ett beslut ska expedieras. I vissa situationer ska sökningar också ske mellan registrerings- och om det finns indikation på att det behövs. Det kan till exempel bestå av information från Polismyndigheten eller information om att sökanden uppträder under en annan identitet.⁴⁵

⁴⁵ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande *Rättsliga bedömningar gällande Schengens informationssystem (SIS)*, RS/002/2023, version. 1.0.

Eurodac

Eurodac är en EU-gemensam databas som funnits sedan 2003. I Eurodac finns bland annat fingeravtryck från den som sökt asyl. Syftet med Eurodac är bland annat att hjälpa till att fastställa vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en asylansökan. En ny Eurodacförordning antogs under 2024. Den nya Eurodacförordningen ska i huvudsak tillämpas från och med den 12 juni 2026.

Enligt den nya Eurodacförordningen är medlemsstaterna skyldiga att ta fingeravtryck och fotografier från bland annat asylsökande som är äldre än sex år i samband med registreringen av ansökan och föra över dem till Eurodac. I Eurodac registreras bland annat uppgifter om asylsökandes fingeravtryck, en ansiktsbild, namn, medborgarskap, födelsedatum och vissa uppgifter om resehandling. Det registreras också uppgift om sökanden kan utgöra ett hot mot den inre säkerheten och vissa uppgifter om resultatet av prövningen av ansökan. Enligt den nya Eurodacförordningen ska i Eurodac också registreras bland annat biometriska uppgifter om tredjelandsmedborgare eller statslös person som är äldre än sex år och som under vissa förutsättningar omhändertas i samband med en irreguljär passage av medlemsstatens gräns från ett tredjeland eller som vistas olagligt inom medlemsstatens territorium.

De biometriska uppgifter som överförs till Eurodac ska automatiskt jämföras med uppgifter som överförts av andra medlemsstater. Eurodac ska automatiskt överföra eventuella träffar eller det negativa resultatet av jämförelsen till ursprungsmedlemsstaten.

Ecris-TCN

Ecris är ett informationssystem för utbyte av uppgifter ur kriminalregister inom EU som varit i bruk sedan 2012. Under 2019 antogs förordningen om Ecris-TCN som inrättar ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer – Ecris-TCN. Kommissionen ska fastställa den dag från och med vilken medlemsstaterna ska börja föra in uppgifter i Ecris-TCN.

Förordningen är tillämplig på behandlingen av identitetsuppgifter om personer som har varit föremål för fällande domar i medlemsstaterna, i första hand tredjelandsmedborgare och stats-

lösa. Den medlemsstat som dömer en sådan person ska skapa en uppgiftspost i Ecris-TCN. Uppgiftsposten ska innehålla till exempel uppgifter om namn, födelsedatum, medborgarskap samt fingeravtryck som samlats in i enlighet med nationell rätt under ett brottmålsförfarande, åtminstone vid brottslighet av en viss allvarlighetsgrad. Uppgiftsposten får också innehålla ansiktsbilder om nationell rätt medger det.

Det har genomförts vissa anpassningar av svensk rätt till förordningen om Ecris-TCN. Till exempel har det införts möjlighet att ta upp fingeravtryck från en person som ska verkställa ett fängelsestraff på minst sex månader.⁴⁶ Det har också införts en ny lag med kompletterande bestämmelser till förordningen.⁴⁷ Lagändringarna träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Etias

Etias är ett EU-gemensamt informationssystem för reseuppgifter och resetillstånd. Etiasförordningen antogs under 2018. Förordningen ska i huvudsak tillämpas från den dag som fastställs av kommissionen. Genom Etiasförordningen införs ett krav på resetillstånd för tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelser. Systemet ska göra det möjligt att avgöra om sådana personers vistelse på medlemsstaternas territorium skulle innebära en säkerhetsrisk, en risk för olaglig invandring eller en hög epidemirisk. Uppgifterna i Etias ska också kunna användas för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott. Den som ansöker om ett resetillstånd ska fylla i ett elektroniskt ansökningsformulär där bland annat namn, födelsedatum, medborgarskap och vissa uppgifter om den resehandling som ska användas fylls i. Etias jämför relevanta uppgifter i ansökningsformuläret med uppgifter i Etias, SIS, in- och utresesystemet, VIS, Eurodac, Ecris-TCN, Europoluppgifter och Interpols databaser bland annat i syfte att identifiera säkerhetsrisker eller personer som inte har rätt att vistas i Schengenområdet. Etiasförordningen innehåller däremot inga bestämmelser om fingeravtryck eller fotografier.

⁴⁶ SFS 2022:734 och SFS 2022:736, prop. 2021/22:172, bet. 2021/22:JuU37, rskr. 2021/22:338.

⁴⁷ SFS 2022:733, prop. 2021/22:172, bet. 2021/22:JuU37, rskr. 2021/22:338.

Det har genomförts anpassningar av svensk rätt till Etiasförordningen. Till exempel har delar av utlänningsdatalagen gjorts tillämplig på behandling som sker med stöd av förordningen. Ändringarna träder i kraft den dag regeringen bestämmer.⁴⁸

EU:s interoperabilitetsförordningar

I maj 2019 antog EU två interoperabilitetsförordningar som skapar förutsättningar för kommunikation mellan vissa EU-gemensamma informationssystem, så kallad interoperabilitet. Förordningarna ska i huvudsak tillämpas från den dag som fastställs av kommissionen.

Interoperabilitetsförordningarna inrättar interoperabilitet mellan in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac, SIS och Ecris-TCN bland annat i syfte att förbättra ändamålsenligheten och effektiviteten i kontroller vid yttre gränserna och bidra till att förebygga och bekämpa olaglig invandring samt att underlätta korrekt identifiering av personer och bekämpa identitetsbedrägeri.

Genom interoperabilitetsförordningarna inrättas en ny gemensam databas för identitetsuppgifter (CIR). I CIR skapas en personakt för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac eller Ecris-TCN. Till CIR kopplas en gemensam biometrisk matchningstjänst med en detektor för multipla identiteter (MID). Genom MID spåras multipla identiteter när registreringar görs i underliggande system – dels i syfte att underlätta identitetskontroller, dels i syfte att bekämpa identitetsbedrägeri. En spårning av multipla identiteter inleds till exempel när en ansökningsakt skapas eller uppdateras i VIS. MID används då för att jämföra biometriska uppgifter som ingår i akten i VIS med befintliga biometriska uppgifter i CIR och centrala SIS i syfte att verifiera om det redan finns uppgifter som tillhör samma person lagrade i CIR eller i centrala SIS. Om jämförelsen resulterar i en träff skapas länkar mellan de uppgifter som använts för att inleda sökningen och de uppgifter som gett upphov till träffen. En träff ska verifieras manuellt till exempel om de länkade uppgifterna innehåller samma biometriska uppgifter men har liknande eller olika identitetsuppgifter eller om de länkade uppgifterna innehåller

⁴⁸ SFS 2023:337, SFS 2023:338 och SFS 2023:339. Prop. 2022/23:66, bet. 2022/23:SfU18, rskr. 2022/23:198.

samma identitetsuppgifter men har olika biometriska uppgifter. Vilken myndighet som är ansvarig för att göra den manuella verifieringen beror på vilket systems uppgifter som har föranlett sökningen. Om det är uppgifter som härrör från en ansökningsakt i VIS från en person som ansökt om uppehållstillstånd kommer Migrationsverket att ansvara för verifieringen. Den biometriska matchningstjänsten gör det till exempel möjligt att upptäcka om en person som uppträder under en identitet i ett EU-land tidigare har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd i en annan identitet i ett annat EU-land.

Det pågår lagstiftningsarbete i Sverige för att anpassa svensk rätt till interoperabilitetsförordningarna. I Ds 2022:21 föreslås till exempel att en polisman ska få ta upp fingeravtryck i samband med en inre utlänningskontroll eller i ett ärende om verkställighet av ett avlägsnandebeslut för att göra en sökning mot CIR i enlighet med interoperabilitetsförordningarna. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.5 Kvarstående behov av att använda fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Utredningens uppdrag är att utforma en ordning som möjliggör för Migrationsverket att behandla biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier i större utsträckning än i dag. En sådan utökad behandling behöver dock svara mot ett konkret behov för att vara laglig och proportionerlig. Vilka behov som finns beskrivs närmare nedan.

7.5.1 Det finns kvarstående risker för identitetsbedrägerier

Utredningens bedömning: Det finns kvarstående risker för identitetsbedrägerier som inte åtgärdas genom befintlig lagstiftning eller genom de EU-gemensamma informationssystemen i vissa situationer där ett uppehållstillståndskort ska utfärdas och i medborgarskapsärenden. Det finns också risker för identitetsbedrägerier till följd av bristande möjligheter att registrera biometriska uppgifter enligt SIS-förordningarna.

Som framgår av avsnitt 7.4.2 fyller användningen av biometriska uppgifter en viktig funktion för att motverka identitetsbedrägerier i utlänningsärenden. Möjligheterna att upptäcka utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd, nationell visering och Schengenvisering i olika identiteter eller där det förekommer olika identitetsuppgifter i samma ärende kommer att öka genom den utökade lagringen av biometriska uppgifter i de EU-gemensamma informationssystemen samt de kontroller som görs via dessa system. Även den biometriska matchningstjänst som införs genom EU:s interoperabilitetsförordningar kommer att öka dessa möjligheter. Den biometriska matchningstjänsten kommer också att öka möjligheten att upptäcka utlänningar vars ansökningar om uppehållstillstånd, nationell visering eller Schengenvisering har avslagits på grund av att de utgör ett säkerhetshot. Dessutom kommer den biometriska matchningstjänsten att innebära att utlänningar som har en registrering om ett gällande avlägsnandebeslut eller återreseförbud i SIS kan upptäckas, under förutsättning att registreringen innehåller biometriska uppgifter. Eftersom de EU-gemensamma informationssystemen ännu inte fullt ut tillämpas finns det vissa svårigheter i att bedöma i hur stor utsträckning användningen av dem kommer att få den avsedda effekten. Utredningens utgångspunkt är dock att de EU-gemensamma systemen kommer att begränsa möjligheterna till identitetsbedrägerier i Schengen väsentligt och dessutom öka förutsättningarna för att sådana bedrägerier upptäcks. Det finns dock risker för identitetsbedrägerier som inte fullt ut åtgärdas genom de möjligheter som de EU-gemensamma informationssystemen ger.

Risker vid utfärdande av uppehållstillståndskort i vissa situationer

Det finns konkreta risker för identitetsbedrägerier i vissa situationer när en utlänning är i kontakt med Migrationsverket utan att ansöka om uppehållstillstånd. Det främsta exemplet är situationen när ett uppehållstillståndskort ska förnyas av andra anledningar än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Det sker om en utlänning har tappat sitt uppehållstillståndskort och behöver få ett nytt sådant utfärdat eller när en utlänning som har permanent uppehållstillstånd förnyar sitt uppehållstillståndskort, vilket sker vart tredje år. Ett uppehållstillståndskort är ett bevis på att inne-

havaren har tillstånd att vara i Sverige. När ett nytt uppehållstillståndskort utfärdas utan att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd tas fingeravtryck och fotografier upp på nytt för att utfärda uppehållstillståndskortet. Någon jämförelse görs inte med biometri som tidigare har tagits upp och uppgifterna får inte användas för sökning mot de EU-gemensamma informationssystemen. Det gör att en annan person än den som innehar uppehållstillståndet kan få ett uppehållstillståndskort utfärdat och kan använda det för att visa sin rätt att vistas i Sverige, till exempel i kontakter med andra myndigheter. Skulle samma person senare ansöka om förlängt uppehållstillstånd kommer de EU-gemensamma informationssystemen att ge möjlighet att kunna upptäcka att den som söker förlängt uppehållstillstånd är en annan än den person som beviljats det ursprungliga uppehållstillståndet. Om utlänningen har permanent uppehållstillstånd kan dock uppehållstillståndskortet förnyas vid flera tillfällen utan risk för upptäckt. Om utlänningen skulle stoppas i en inre utlänningskontroll skulle hans eller hennes fingeravtryck överensstämma med de uppgifter som finns lagrade i uppehållstillståndskortet.⁴⁹ Denna risk är konkret och allvarlig eftersom det skapar förutsättningar för att personer som inte har rätt att vistas här eller som till och med utgör ett säkerhetshot kan vistas i Sverige eller Schengen utan uppehållstillstånd men med begränsad upptäcktsrisk.

Även om det i dagsläget är ovanligt att en person förlustanmäler sitt uppehållstillståndskort och får ett nytt kort utfärdat finns det i dessa situationer en reell och konkret risk för identitetsbedrägerier. Under 2022 utfärdades enligt Migrationsverket 2 126 uppehållstillståndskort efter att ett tidigare uppehållstillståndskort förlustanmäls. Under 2023 var samma siffra 2 387 uppehållstillståndskort.

En risk för identitetsbedrägerier finns också när ett uppehållstillståndskort förnyas för en person som har permanent uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverket hade i maj 2024 cirka 245 000 personer permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det förekommer att personer vistas i Sverige under mycket lång tid med permanent uppehållstillstånd, antingen för att man inte uppfyller kraven för

⁴⁹ I Ds 2022:21 föreslås att Polismyndigheten ska få ta upp fingeravtryck och fotografier vid en inre utlänningskontroll eller för att genomföra en sökning mot CIR med stöd av EU:s interoperabilitetsförordningar. Skulle detta förslag genomföras skulle möjligheterna till upptäckt i samband med en inre utlänningskontroll öka.

svenskt medborgarskap eller för att man inte vill bli svensk medborgare.

Det finns inga uppgifter som kan visa i vilken utsträckning det faktiskt är en annan individ än den som innehar uppehållstillstånd som får ett nytt uppehållstillståndskort utfärdat. En förklaring till detta kan vara de begränsade kontrollmöjligheterna. Utredningen utgår från att den absoluta majoriteten av de utlänningar som vistas i Sverige inte har för avsikt att använda sig av identitetsbedrägerier för att lura svenska myndigheter. Redan omständigheten att en sådan möjlighet finns utgör dock en risk. När andra möjligheter till identitetsbedrägerier täpps till genom de EU-gemensamma informationssystemen kan denna möjlighet komma att utnyttjas mer frekvent. Ur ett riskhanteringsperspektiv är det inte lämpligt att invänta att ett sådant missbruk ökar.⁵⁰

Risker i medborgarskapsärenden

I dagsläget saknas förutsättningar för att behandla uppgifter om fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap. Det gör att det inte är möjligt att med hjälp av biometriska uppgifter verifiera att den person som ansöker om svenskt medborgarskap är samma person som tidigare har beviljats uppehållstillstånd. Det finns visserligen som huvudregel ett krav på att identiteten ska vara styrkt för att en ansökan om medborgarskap ska beviljas. Enligt gällande lagstiftning kan dock medborgarskap beviljas trots att identiteten endast gjorts sannolik efter åtta års hemvist i Sverige om utlänningen inte kan styrka sin identitet. Eftersom uppehållstillstånd kan beviljas utan att identiteten vare sig styrkts eller gjorts sannolik finns det inte alltid identitetshandlingar i ärendet om uppehållstillstånd som kan jämföras med identitetshandlingarna i medborgarskapsärendet för att kontrollera att den person som söker medborgarskap också är den som beviljats uppehållstillstånd.

Ett krav för att beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan är att utlänningen har ett hederligt levnadssätt. I dag är det inte möjligt att använda sig av biometriska uppgifter för att kontrollera att detta krav är uppfyllt. Det kan enligt Migrationsverket förekomma att en utlänning döms för brott under vistelsen i Sverige i en annan identitet

⁵⁰ Jfr EU-domstolens resonemang i p. 122 i mål C-61/22.

än den som Migrationsverket har registrerad. När Migrationsverket kontrollerar om kravet på hederligt levnadssätt är uppfyllt görs det genom alfanumeriska uppgifter, vilket gör att en sådan dom inte upptäcks. En möjlighet att kontrollera om kravet på hederligt levnadssätt är uppfyllt med fingeravtryck och fotografier skulle öka förutsättningarna för att upptäcka domar i andra identiteter.

Det saknas underlag för att kunna bedöma hur stort problemet är att en utlänning beviljas svenskt medborgarskap i en annan identitet än sin riktiga eller att en utlänning som beviljas svenskt medborgarskap är en annan person än den som har beviljats rätten att vistas i Sverige. Utredningens bedömning är dock att risken är reell och konkret. Avsaknaden av möjlighet att göra kontroller med biometriska uppgifter gör att det är svårt att upptäcka sådant missbruk. Även här kan konstateras att det i sig är allvarligt att regelverket ger utrymme för sådant missbruk, detta särskilt mot bakgrund av att ett svenskt medborgarskap enligt gällande lagstiftning inte kan återkallas.

Brister i uppfyllandet av SIS-förordningarna

Det finns risker för identitetsbedrägerier på grund av bristande möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i enlighet med SIS-förordningarna. SIS är avsett att bidra till att upprätthålla en hög säkerhetsnivå inom området med frihet, säkerhet och rättvisa i unionen genom att stödja det operativa samarbetet mellan nationella behöriga myndigheter. Registreringen av biometriska uppgifter i SIS är en nödvändig förutsättning för att uppfylla kraven i regelverket. Sverige har inom ramen för en så kallad Schengenutvärdering rekommenderats bland annat att säkerställa att Migrationsverket använder sig av det automatiska fingeravtrycksidentifieringssystemet i SIS inom ramen för sina arbetsuppgifter, vilket enligt rekommendationen är en prioriterad fråga.⁵¹

Migrationsverkets bedömning är att de biometriska uppgifter som verket tar upp i samband med ansökningar om uppehållstillstånd eller för att utfärda uppehållstillståndskort inte är rättsligt

⁵¹ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att fastställa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om Schengens informationssystem, den 20 december 2022 (15830/22).

tillgängliga för registrering i SIS. Verkets bedömning är att det beror dels på de ändamålsbegränsningar som finns i 15 § utlänningsdatalagen, dels på att det inte anges i 9 kap. 8 a § utlänningslagen att biometriska uppgifter som tas upp med stöd av bestämmelsen får behandlas i SIS. Dessutom ska uppgifter som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen raderas när Migrationsverket skiljer sig från ett ärende, vilket gör att de inte alltid finns tillgängliga för registrering eller sökning mot SIS. I dagsläget registrerar Migrationsverket därför inte biometriska uppgifter i SIS. Biometriska uppgifter som tas upp i samband med ansökningar om uppehållstillstånd eller som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier används inte heller för sökning mot SIS.

Att biometriska uppgifter inte behandlas i SIS i den utsträckning som medges av förordningarna innebär försämrade möjligheter för såväl Sverige som för andra EU-länder att få träff vid sökningar i SIS. Förutsättningarna för att uppnå syftena med SIS-förordningarna påverkas med andra ord negativt av att Sverige inte registrerar eller använder biometriska uppgifter för sökning i SIS i den utsträckning som medges enligt förordningarna. Detta medför konkreta risker för identitetsbedrägerier och bristande säkerhet över vilka som uppehåller sig på territoriet, vilket är mycket allvarligt.

7.5.2 Riskerna behöver åtgärdas

Utredningens bedömning: De risker för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5.1 behöver åtgärdas. Att motverka identitetsbedrägerier och kontrollera vem som uppehåller sig i Sverige är viktiga allmänna intressen som erkänns av unionen och som rör nationell säkerhet, allmän säkerhet och att förebygga brott och oordning.

Behandling av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier är ett viktigt verktyg för att minska riskerna för identitetsbedrägerier.

I avsnitt 7.5.1 har utredningen beskrivit konkreta risker för identitetsbedrägerier vilket i sig utgör säkerhetsrisker. Riskerna kommer inte att avhjälpas genom de kommande EU-gemensamma informationssystemen. Enligt utredningens bedömning är riskerna allvar-

liga och konkreta och behöver åtgärdas. Att motverka identitetsbedrägerier och säkerställa kontrollen över vilka som vistas i Sverige och Schengen är viktiga allmänna intressen som erkänns av unionen. Det är intressen som rör nationell säkerhet, allmän säkerhet och förebyggande av oordning eller brott och som därmed kan föranleda begränsningar av rättigheter enligt EKMR och EU:s rättighetsstadga (se avsnitt 3.2.2 och avsnitt 3.2.3).

Behandling av fingeravtryck och fotografier är en konkret åtgärd som är ägnad att motverka sådana bedrägerier. Det är ett viktigt verktyg för att motverka identitetsbedrägerier. Det kan dock krävas olika sorters behandling av biometriska uppgifter för att uppnå syftet. Det är bland annat fråga om utökad lagring av biometriska uppgifter som redan tas upp enligt nu gällande lagstiftning, ny användning av fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap, ändrade användningsområden för den biometri som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och längre lagringstider för biometri som lagras i Migrationsverkets register. En bedömning av i vilken utsträckning behandling av biometri i form av fingeravtryck och fotografier är nödvändig för att uppfylla syftet, om sådan behandling kan förväntas få avsedd effekt och i vilken utsträckning det kan finnas alternativa lösningar för att motverka identitetsbedrägerier kommer att behöva göras för varje behandling.

7.6 Utökad lagring av fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Utredningens generella uppdrag är att utforma en ordning som innebär att fingeravtryck och fotografier får användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag. En första fråga för utredningen att ta ställning till är om fingeravtryck och fotografier som redan tas upp med stöd av befintlig lagstiftning ska få lagras i Migrationsverkets register i ökad utsträckning. I detta avsnitt finns utredningens överväganden och förslag kring om fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en ansökan om uppehållstillstånd, oavsett grund, ska få lagras i Migrationsverkets register.

7.6.1 Det är nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från alla ansökningar om uppehållstillstånd

Utredningens bedömning: En möjlighet att lagra fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd utgör en begränsning av rättigheterna i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga. Lagringen sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som är viktiga ändamål av allmänt intresse som erkänns av unionen.

Det är nödvändigt och proportionerligt att lagra fingeravtryck och fotografier från alla ansökningar om uppehållstillstånd i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier för att minska risken för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5.

Behandlingen utgör en begränsning av rättigheter för godtagbara ändamål

En lagring av fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd i Sverige i ett register innebär en omfattande behandling av känsliga personuppgifter. Enligt Migrationsverkets beräkningar skulle en lagring av fingeravtryck och fotografier från alla som söker uppehållstillstånd innebära att antalet fingeravtryck som lagras i verkets register över tid kommer öka från nuvarande cirka 275 000 fingeravtryck till cirka tre miljoner, med nuvarande lagringstider.

Utredningens uppfattning är att en så stor samling av biometrisk uppgifter måste anses utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Lagringen kan också utgöra ett intrång i rätten till privat- och familjeliv enligt EKMR och en begränsning av rättigheterna som följer av artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga.

För att en sådan behandling ska vara tillåten krävs att den sker för vissa särskilda ändamål som uppfyller vissa krav, se avsnitt 7.3.2. I avsnitt 7.5.2 har utredningen gjort bedömningen att intresset av att motverka identitetsbedrägerier och därigenom minska risken för att säkerhetshot kan vistas i Sverige utan upptäckt är ändamål som är

godtagbara i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell och allmän säkerhet och förebyggande av brott och oordning. Det är också mål av allmänt intresse som erkänns av unionen. Begränsningen av rättigheter sker därför för godtagbara ändamål.

Behandlingen är nödvändig

Frågan blir då om det är nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från alla ansökningar om uppehållstillstånd i Migrationsverkets register. I detta ligger dels en bedömning av om åtgärden faktiskt svarar mot det eftersträvade syftet, dels om det finns mindre ingripande åtgärder som skulle kunna komma till rätta med problemet.

En möjlighet att lagra biometri från alla som söker uppehållstillstånd i ett nationellt register skapar förutsättningar för identitetskontroll i situationer där de EU-gemensamma informationssystemen inte får användas, till exempel i ärenden om svenskt medborgarskap eller i samband med att en utlänning får ett uppehållstillståndskort utfärdat utan att ha ansökt om uppehållstillstånd. Det ger förutsättningar att hålla samman en utlännings identitet under hela vistelsen i Sverige. Biometri som tas upp senare under vistelsen i Sverige kan jämföras med den biometri som tagits upp i samband med den första ansökan om uppehållstillstånd. Om det finns fingeravtryck och fotografier tillgängliga i Migrationsverkets register skapas också förutsättningar för att kunna registrera sådana uppgifter i SIS. En ökad lagring av biometriska uppgifter i Migrationsverkets register minskar alltså riskerna för identitetsbedrägerier och är ägnad att uppfylla de syften som beskrivs i avsnitt 7.5.

Frågan är då om det finns alternativa åtgärder som skulle kunna åstadkomma ett liknande resultat men med mindre intrång för den enskilde. Ett alternativ vore att de uppgifter som lagras i utlänningsens uppehållstillståndskort skulle få användas för jämförelse med fingeravtryck och fotografier som tas upp senare under vistelsen i Sverige, till exempel i samband med en ansökan om medborgarskap. I de situationer där utlänningen har kvar sitt uppehållstillståndskort skulle detta kunna skapa förutsättningar för en effektiv identitetskontroll i enskilda ärenden. En så begränsad möjlighet

skulle dock medföra brister i identitetskontrollen. Det förekommer att uppehållstillståndskort förloras vilket gör att möjligheterna till identitetskontroll inte finns i alla ärenden. Om det saknas jämförelsematerial på annan plats än i uppehållstillståndskortet kan den som vill kringgå en identitetskontroll också enkelt göra det, till exempel genom att inte visa upp ett uppehållstillståndskort vid ansökan om ett nytt kort eller vid en ansökan om svenskt medborgarskap. Om det inte finns möjlighet att göra kontroller även mot lagrade uppgifter skapas alltså säkerhetsluckor som inte är acceptabla enligt utredningens bedömning.

Uppgifter som lagras på ett uppehållstillståndskort får endast användas för att kontrollera handlingens autenticitet och innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecken när uppvisande av uppehållstillstånd krävs enligt nationell lagstiftning.⁵² Det innebär att de inte kan användas för registrering i eller sökning mot SIS.

En möjlighet att göra kontroller mot uppgifterna i ett uppehållstillståndskort är därför inte tillräcklig för att minska de risker för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5.

En uttrycklig möjlighet att använda biometri som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen för behandling i SIS skulle möjligen kunna uppfylla delar av syftet med SIS-förordningarna. Migrationsverket har dock framfört till utredningen att detta inte är tillräckligt eftersom uppgifter kan behöva registreras i SIS eller användas för sökning i systemet under längre tid än den som uppgifter får sparas med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen. En registrering om återvändande ska göras utan dröjsmål efter utfärdandet av ett beslut om avvisning eller utvisning, även innan ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft. Samtidigt ska uppgifter som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen omedelbart förstöras när ett ärende om uppehållstillstånd har avgjorts utan att utlännen har beviljats uppehållstillstånd. Det finns därför en konkret risk för att uppgifter som tas upp för registrering med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen inte längre finns tillgängliga när en återvändanderegistrering ska göras i SIS, även om de två processerna synkroniseras. Dessutom kan det finnas behov av att använda biometri för sökning mot SIS även efter att en ansökan om uppehållstillstånd har avslagits, till exempel om ett återreseförbud beslutas vid en

⁵² Artikel 4 i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

senare tidpunkt. Ett återreseförbud ska också registreras separat i SIS och parallellt med detta ska en tidigare registrering om återvändande raderas. Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att det är nödvändigt att spara biometriska uppgifter från alla som ansöker om uppehållstillstånd i Migrationsverkets register för att kunna göra de sökningar och registreringar som behövs enligt SIS-förordningarna.

Det saknas alltså alternativa åtgärder som innebär mindre intrång i den personliga integriteten och som uppnår syftet. Det är därför strikt nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från en ansökan om uppehållstillstånd oavsett grund i Migrationsverkets register för att motverka de risker för identitetsbedrägerier som beskrivs i avsnitt 7.5.

Behandlingen är proportionerlig

En utökad lagring av uppgifter i Migrationsverkets register måste också vara proportionerlig. En ökad lagring innebär en ökad samling av integritetskänsliga uppgifter hos Migrationsverket. Migrationsverkets register innehåller endast begränsade uppgifter utöver uppgifterna om fingeravtryck – uppgift om den registrerades namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift. Det är därför svårt att enbart utifrån uppgifterna i Migrationsverkets register få en mer fullständig bild av den enskildes personliga förhållanden eller privatliv. Det rör sig dock om en mycket stor samling av känsliga personuppgifter om enskilda vilket i sig medför risker ur ett integritetsperspektiv.

Syftet med uppgiftssamlingen är att möjliggöra kontroller av att den som söker uppehållstillstånd eller annars vistas i Sverige är den han eller hon utger sig för att vara samt att minska risker för identitetsbedrägerier. Som framhållits tidigare är detta viktiga intressen. Det kan bidra till en ökad säkerhet gällande utlänningars identitet och minska risken för att någon annan träder in i ett ärende hos Migrationsverket mot den enskildes vilja. Detta är ur integritetsperspektiv positivt.

Utredningen anser att de risker som följer av nuvarande begränsade lagring av uppgifter i Migrationsverkets register inte är acceptabla. Den begränsade lagringen skapar förutsättningar för ett

kringgående av identitetskontroller i flera situationer på ett sätt som innebär allvarliga säkerhetsrisker. Som utredningen konstaterat under föregående avsnitt saknas också andra möjliga vägar för att minimera säkerhetsriskerna. Utredningens bedömning är därför att en utökad möjlighet att lagra uppgifter från den som söker uppehållstillstånd är proportionerlig.

En viktig del av proportionalitetsavvägningen är dock för vilka ändamål som uppgifterna ska få användas och under hur lång tid de kommer att få sparas. Utredningen kommer därför att återkomma till en samlad proportionalitetsavvägning i avsnitt 7.16.

7.6.2 En bestämmelse om lagring av fingeravtryck och fotografier från ansökningar om uppehållstillstånd

Utredningens förslag: Grunderna för att ta upp fingeravtryck och fotografier i samband med en ansökan om uppehållstillstånd ska vara samlade i en bestämmelse i 9 kap. 8 a § utlänningslagen. Regleringen i 9 kap. 8 § första stycket 2 utlänningslagen om att ta fingeravtryck och fotografier vid en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl ska därför upphävas.

Fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Detta ska framgå av 15 § utlänningsdatalagen.

Regleringen i utlänningslagen om när fingeravtryck som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ska förstöras ska upphävas.

Polismyndighetens möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl flyttas från 9 kap. 8 § utlänningslagen till 9 kap. 8 a § samma lag.

Utredningen har i föregående avsnitt bedömt att det är nödvändigt och proportionerligt att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en ansökan om uppehållstillstånd oavsett på vilken grund tillståndet har sökts. Bestämmelserna i utlännings-

lagen och utlänningsdatalagen behöver därför ändras så att en sådan lagring blir möjlig.

I dag regleras rätten att ta upp fingeravtryck och fotografi vid en ansökan om uppehållstillstånd i två bestämmelser – 9 kap. 8 och 8 a §§ utlänningslagen. En första utgångspunkt är att grunderna för att ta upp fingeravtryck och fotografi i samband med en ansökan om uppehållstillstånd bör samlas i en av dessa bestämmelser.

9 kap. 8 § utlänningslagen har sin grund i nationell lagstiftning och har under lång tid utgjort grunden för att ta upp fingeravtryck från den som söker asyl. Eftersom det nu är fråga om lagring av biometri för nationella behov skulle det kunna tala för att samla grunden för upptagning i denna bestämmelse. 9 kap. 8 a § utlänningslagen har sin grund i EU:s förordning om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd. I samband med att bestämmelsen infördes bedömde lagstiftaren att EU-förordningen inte utgjorde något hinder mot att de uppgifter som samlas in för att lagras i uppehållstillståndskortet också lagras i en nationell databas. Fotografier som samlas in med stöd av bestämmelsen får därför sparas hos Migrationsverket. Något förslag om lagring av fingeravtryck i ett nationellt register lämnades dock inte eftersom ytterligare överväganden behövdes.⁵³ Även om grunden för bestämmelsen finns i EU-rätten så finns det inga hinder mot att den biometri som tas upp med stöd av bestämmelsen också används för nationella syften. De begränsningar som finns i EU-förordningen rör enbart hur den biometri som finns lagrad på uppehållstillståndskortet får användas.

För närvarande gäller olika åldersgränser för när fingeravtryck får tas i de båda bestämmelserna. Med utredningens förslag kommer samma åldersgräns att gälla för att få ta fingeravtryck, oavsett vilken grund för uppehållstillstånd som åberopas. Utredningen föreslår dessutom i avsnitt 7.8 att fingeravtryck ska få tas från att en utlänningsfyllt sex år också enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. I det avsnittet finns också en närmare redogörelse för de skäl som motiverar en sådan sänkt åldersgräns. Oavsett var möjligheten att ta upp fingeravtryck regleras kommer alltså fingeravtryck och fotografier från barn mellan sex och 14 år att lagras i Migrationsverkets register i ökad utsträckning. En möjlighet att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotogra-

⁵³ Prop. 2010/11:123 s. 16 och 17.

fier innebär dock inte att sådana uppgifter tas upp från barn i ökad utsträckning.

Utredningens bedömning är att 9 kap. 8 a § utlänningslagen är tydligare i formuleringen av att det är utlänningen som har en skyldighet att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas i samband med en ansökan om uppehållstillstånd. Det är en fördel. Den bestämmelsen ger dessutom även Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna en möjlighet att ta upp sådana uppgifter, vilket är en förutsättning för att den som inte befinner sig i Sverige ska kunna ansöka om uppehållstillstånd. Däremot kan Polismyndigheten inte ta upp fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen, vilket myndigheten kan när en utlänning ansöker om asyl enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. Enligt myndigheten är det ovanligt att denna möjlighet används men det skulle kunna bli aktuellt, framför allt i situationer där väldigt många utlänningar ansöker om asyl samtidigt.

Utredningen anser att lagstiftningen bör utformas så att alla fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ska få lagras i Migrationsverkets register. Bestämmelsen om att fingeravtryck som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen ska förstöras när Migrationsverket skiljer sig från ett ärende måste då upphävas. I stället ska det regleras i 15 § utlänningsdatalagen att även sådana fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § ska få lagras i Migrationsverkets register.

Polismyndigheten har i dag möjlighet att ta upp fotografi och fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. En sådan möjlighet bör finnas även fortsättningsvis. Detta inte minst för att möjliggöra att Polismyndigheten kan bistå Migrationsverket i en situation där många utlänningar söker asyl i Sverige samtidigt. För att inte utredningens förslag ska begränsa Polismyndighetens möjligheter att ta upp fingeravtryck i förhållande till vad som gäller i dag bör en motsvarande möjlighet införas i 9 kap. 8 a § utlänningslagen. Möjligheten bör dock begränsas till de fall där en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl.

För att undvika dubbelreglering av möjligheterna att ta upp fingeravtryck och fotografier vid ansökningar om uppehållstillstånd bör regleringen i 9 kap. 8 § första stycket 2 utlänningslagen upp-

hävas. Det betyder att 9 kap. 8 a § fortsättningsvis kommer att utgöra grunden för att ta upp fingeravtryck vid ansökningar om uppehållstillstånd oavsett grunden för uppehållstillståndet.

Övriga fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen bör fortfarande få lagras i Migrationsverkets register.

7.6.3 Det är inte nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier från en Schengenvisering i Migrationsverkets register

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en ansökan om Schengenvisering i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Utredningen föreslår därför inte någon sådan möjlighet.

Migrationsverket har framfört att det finns ett behov av att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en ansökan om Schengenvisering i verkets register över fingeravtryck och fotografier. Frågan är om en sådan lagring är nödvändig för de ändamål som beskrivits i avsnitt 7.5.

En Schengenvisering gäller för kortare vistelser i Sverige – upp till tre månader. Förutsättningarna för att bevilja Schengenviseringar regleras i princip uteslutande genom EU-rätten. När en utlänning ansöker om en Schengenvisering tas fotografi och fingeravtryck upp med stöd av bestämmelserna i VIS-förordningen. De lagras i VIS och finns tillgängliga för biometrisk jämförelse vid ansökningar om uppehållstillstånd under den tid som VIS medger. Uppgifter i VIS gallras visserligen efter en relativt kort tidsperiod, fem år. Vid utformningen av gallringsperioden i VIS har dock beaktats vilket behov som finns av att spara biometriska uppgifter från en ansökan om tillstånd till en tillfällig vistelse i Schengen under längre perioder.

I Ds 2023:30 finns förslag om att fingeravtryck och fotografier ska få tas upp för kontroll i enlighet med VIS-förordningen i samband med en in- och utresekontroll och en inre utlänningskontroll. Om dessa möjligheter genomförs säkerställs att det går att upptäcka

att en utlänning har en gällande Schengenvisering vid kontroller i samband med inresan till och under vistelsen i Sverige.

Enligt utredningens bedömning har det inte framkommit tydliga skäl för varför det finns behov av att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med en Schengenvisering i ett nationellt register. Behovet av att kunna upptäcka om en person som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige tidigare har ansökt om Schengenvisering får anses vara tillgodosett genom möjligheterna till lagring och sökning via VIS och interoperabilitetsförordningarna. Även behovet av att kunna kontrollera om en utlänning har en Schengenvisering i samband med en inre utlänningskontroll eller in- och utresekontroll bör uppfyllas genom de möjligheter till sökning som VIS och interoperabilitetsförordningarna ger och de förslag som lämnas i Ds 2023:30. Skulle den som har beviljats en Schengenvisering vilja stanna under längre perioder i Sverige kommer han eller hon att behöva ansöka om uppehållstillstånd. I samband med en sådan ansökan kommer biometri att tas upp och lagras i Migrationsverkets register.

Utredningens bedömning är därför att det inte är nödvändigt att lagra biometri från den som har ansökt om Schengenvisering i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Utredningen föreslår därför inte att en sådan möjlighet ska införas.

7.7 Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning

En del av utredningens uppdrag är att överväga om det finns behov av att ta upp fingeravtryck och fotografier i fler fall än i dag. Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har framfört att det finns ett behov av att ta upp och lagra fingeravtryck och fotografier i vissa ärenden om avvisning eller utvisning. Enligt myndigheterna finns det situationer där man inte har tillgång till sådana uppgifter. Tillgången till sådana uppgifter är viktig framför allt för att möjliggöra sådan behandling som krävs enligt EU:s SIS-förordningar. I detta avsnitt finns utredningens ställningstagande beträffande möjligheten att ta upp och lagra fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning.

7.7.1 Det är nödvändigt att öka möjligheterna att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning

Utredningens bedömning: En möjlighet att behandla fingeravtryck och fotografier i vissa ärenden om avvisning eller utvisning utgör en begränsning av rättigheterna i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga. Behandlingen sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som är viktiga ändamål av allmänt intresse som erkänns av unionen.

Det är nödvändigt och proportionerligt att öka möjligheterna att behandla fingeravtryck och fotografier i vissa ärenden om avvisning eller utvisning för att minska risken för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5.

Behandlingen utgör en begränsning av rättigheter för godtagbara ändamål

En ny möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning och att lagra sådana uppgifter i Migrationsverkets register utgör en begränsning av de rättigheter som följer enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, rätten till privat- och familjeliv enligt EKMR och en begränsning av de rättigheter som följer av artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga.

För att en sådan behandling ska vara tillåten krävs att den sker för vissa särskilda ändamål som uppfyller vissa krav, se avsnitt 7.3.2. I avsnitt 7.5.2 har utredningen gjort bedömningen att intresset av att motverka identitetsbedrägerier och därigenom minska risken för att personer som kan utgöra ett säkerhetshot vistas i Sverige utan upptäckt är ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell och allmän säkerhet och förebyggande av brott och oordning. Det är också mål av allmänt intresse som erkänns av unionen. Begränsningen av rättigheter sker därför för godtagbara ändamål.

Behandlingen är nödvändig

Frågan blir då om det är nödvändigt att införa en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning och utvisning och att lagra sådana uppgifter i Migrationsverkets register. I detta ligger dels en bedömning av om åtgärden faktiskt svarar mot det eftersträvade syftet, dels om det finns mindre ingripande åtgärder som skulle kunna komma till rätta med problemet.

Som framgår av avsnitt 7.4.4 och 7.5.1 bygger användningen av SIS på att uppgifter om personer som har ett gällande avlägsnandebeslut eller ett återreseförbud registreras i SIS samt att sökningar i SIS görs innan myndigheter vidtar vissa åtgärder. Sådana registreringar och sökningar behöver innehålla biometriska uppgifter för att syftet med dem ska uppnås. Det förekommer att utlänningar ska avlägsnas från Sverige utan att deras fingeravtryck och fotografier finns tillgängliga i Migrationsverkets register. Ett sådant exempel är utlänningar som har fått uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsskäl och som därefter meddelats ett avlägsnandebeslut, till exempel för att en ansökan om förlängt uppehållstillstånd inte beviljats. För sådana personer saknas fingeravtryck och fotografier⁵⁴ som kan registreras i eller användas för sökning mot SIS. Det kan också förekomma att utlänningar påträffas i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd och därefter får ett avlägsnandebeslut. Ofta kan biometriska uppgifter i sådana fall tas upp och lagras i Migrationsverkets register i samband med en inre utlänningskontroll. Det kan dock finnas situationer där så inte är fallet, till exempel om en utlänning kan styrka sin identitet på ett godtagbart sätt i samband med en sådan kontroll. Detta gäller även med de nya EU-gemensamma informationssystemen och även med utredningens föreslagna ändringar.

Det finns alltså situationer då myndigheterna inte har tillgång till fingeravtryck och fotografier i ett ärende om avvisning och utvisning. Det gör att nuvarande lagstiftning inte säkerställer att biometriska uppgifter kan registreras i SIS i alla situationer där ett avlägsnandebeslut eller ett återreseförbud ska föras in i systemet. Det finns inga andra sätt att säkerställa att så sker än genom att införa en ny möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i

⁵⁴ Detta gäller för alla som beviljats uppehållstillstånd enligt nu gällande regelverk. Om utredningens förslag genomförs kommer fingeravtryck och fotografier att finnas för alla som beviljas tillstånd därefter.

vissa ärenden om avvisning och utvisning. För att säkerställa att uppgifterna finns tillgängliga också om en utlänning senare meddelas ett återreseförbud måste uppgifterna också få sparas i Migrationsverkets register.

Behandlingen är proportionerlig

Frågan blir då om det är proportionerligt att införa en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning och utvisning och att lagra dem i Migrationsverkets register.

Som framgår av avsnitt 7.5 är det mycket viktigt att biometriska uppgifter registreras i SIS dels för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt SIS-förordningarna, dels för att säkerställa att syftet med SIS uppfylls. SIS fyller en mycket viktig funktion i att upprätthålla säkerheten inom Schengen. Det finns med andra ord ett mycket starkt behov av att Sverige kan registrera biometriska uppgifter i SIS.

Att en utlänning som ska avvisas eller utvisas från Sverige behöver lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas för att Sverige ska kunna uppfylla detta åtagande måste anses innebära ett begränsat integritetsintrång. Upptagandet av fingeravtryck innebär i sig ett begränsat fysiskt obehag. Att uppgifterna därefter lagras i Sveriges nationella register över fingeravtryck och fotografier utgör visserligen ett större intrång i den personliga integriteten. Lagringen är dock en nödvändig förutsättning för att kunna uppfylla syftet med SIS-förordningarna. I förhållande till den viktiga funktion som SIS-förordningarna fyller måste intrånget anses vara proportionerligt. Utredningen återkommer till en samlad proportionalitetsbedömning i avsnitt 7.16.

7.7.2 En ny möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning och utvisning

Utredningens förslag: Migrationsverket och Polismyndigheten ska, om det är nödvändigt, i ett ärende om avvisning eller utvisning få fotografera en utlänning, och om utlänningen har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck. Bestämmelsen ska föras in i 9 kap. 8 § utlänningslagen.

Fotografi och fingeravtryck som tagits upp i ett ärende om avvisning eller utvisning ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Utredningen har ovan konstaterat att det finns ett behov av att kunna ta upp fingeravtryck och fotografier från utlänningar även i ärenden om avvisning och utvisning och att behovet inte kan uppfyllas på annat sätt. Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny möjlighet att kunna ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning. Med detta avser utredningen inte enbart ärenden om verkställighet av sådana beslut, utan även den utredning som sker inför att ett sådant beslut ska fattas i de fall som beslutet inte föregåtts av en ansökan om uppehållstillstånd. Eftersom ärenden om avvisning kan handläggas av såväl Migrationsverket som Polismyndigheten bör båda myndigheterna ges en möjlighet att ta upp sådana fingeravtryck. Denna nya möjlighet bör placeras i 9 kap. 8 § utlänningslagen. Den åldersgräns som föreslås gälla för upptagande av fingeravtryck och fotografier med stöd av den bestämmelsen bör gälla även för den nu föreslagna möjligheten, se avsnitt 7.8.

Möjligheten att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning eller utvisning bör reserveras till de fall där det är nödvändigt. Så kan vara fallet när sådana uppgifter saknas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och uppgifterna behövs antingen för att kunna verkställa beslutet om avvisning eller utvisning eller för att kunna fullgöra de sökningar och registreringar som krävs enligt återvändande- och gränsförordningen. Till exempel bör ett sådant behov endast undantagsvis finnas i Polismyndighetens ärenden om nekad inresa. Det bör också vara ytterst ovanligt att ett sådant behov finns i de fall det är fråga om avvisning eller utvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

Utredningen har i avsnitt 7.7.1 redogjort för varför det är nödvändigt och proportionerligt att lagra fingeravtryck och fotografier som tas upp i ett ärende om avvisning eller utvisning i Migrationsverkets register. Sådana uppgifter ska därför också få lagras i Migrationsverkets register. Möjligheten att ta upp fingeravtryck och fotografier föreslås placeras i 9 kap. 8 § utlänningslagen. Fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av den bestämmelsen

får lagras i Migrationsverkets register enligt 15 § utlänningsdatalagen. Det krävs därför inga lagändringar för att möjliggöra att uppgifterna får lagras i Migrationsverkets register.

7.8 Sänkt åldersgräns för att ta upp fingeravtryck i vissa fall

Utredningens förslag: Fingeravtryck ska få tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen från den som har fyllt sex år.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. I dag får fingeravtryck tas med stöd av den bestämmelsen från den som har fyllt 14 år. Inriktningen är enligt utredningsdirektiven att åldersgränsen ska bestämmas till sex år.

Enligt utredningens direktiv kan en sänkning av åldersgränsen för att ta upp fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen bidra till att myndigheterna kan identifiera barn som skilts från sina föräldrar och återförener dem samt identifiera och skydda barn som riskerar att fara illa, till exempel genom att utnyttjas i kriminalitet eller berövas en del av eller hela sin identitet. Detta är viktiga ändamål. Vissa barn i migrationsprocessen är särskilt sårbara för att bli utsatta för människohandel och exploatering. Det gäller till exempel ensamkommande barn eller barn som har följt med en förälder som själv utsatts för människohandel eller exploatering.

En studie som föregått den reviderade VIS-förordningen visar att en sänkning av åldersgränsen för lagring av fingeravtryck i VIS från tolv år till sex år skulle bidra till att målen för VIS uppnås på ett bättre sätt, till exempel när det gäller att underlätta kampen mot identitetsbedrägerier. Det kan stärka förebyggandet av och kampen mot kränkningar av barns rättigheter, särskilt genom att möjliggöra identifiering eller verifiering av identiteten på barn som befinner sig i en situation där deras rättigheter har kränkts eller kan kränkas, till

exempel på grund av att de är offer för människohandel, försvunna barn eller barn som söker asyl utan att medföljas av en vuxen.⁵⁵

Utredningens förslag i avsnitt 7.6.2 innebär att 9 kap. 8 § utlänningslagen i fortsättningen kommer att utgöra grunden för att ta upp fingeravtryck i situationer där en utlänning visserligen inte söker uppehållstillstånd men där det ändå finns behov av kontroll av hans eller hennes identitet av någon anledning. Det är fråga om situationer där en utlänning tas i förvar, ska avvisas eller utvisas eller påträffas vid en inre utlänningskontroll utan att kunna identifieras. En möjlighet att i sådana situationer ta upp fingeravtryck från den som är yngre än 14 år kommer att öka möjligheterna att identifiera barn som avvikit under processen i Sverige eller som lever i utsatthet, i kriminalitet eller som har fallit offer för människohandel, till exempel genom att det kommer att kunna upptäckas att barnet tidigare sökt uppehållstillstånd i Sverige. Det är positivt ur ett barnrättsperspektiv.

En möjlighet att ta upp fingeravtryck från barn i större utsträckning innebär dock också negativa konsekvenser för barn. Det utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp och ett intrång i den personliga integriteten. Barnets bästa är det som i första hand ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn och barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artikel 3 och 16 i barnkonventionen). Det kan också verka skrämmande för barn att få sina fingeravtryck tagna.

Utredningens förslag kommer dessutom att medföra att barns fingeravtryck och fotografier kommer att kunna lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, i många fall under mycket lång tid (jfr förslagen i avsnitt 7.6.2 och 7.12). Även detta utgör ett intrång i den personliga integriteten. Detta är dock en förutsättning för att den utökade möjligheten att ta upp fingeravtryck och använda dessa i större utsträckning än idag ska få avsedd effekt.

Utredningens bedömning är att de skäl som ligger bakom en sänkning av åldersgränsen för att få fingeravtryck tagna är sådana att de i sig motiverar dessa intrång. Begränsningarna har stöd i lag och är varken godtyckliga eller olagliga, utan sker för motiverade

⁵⁵ European Commission: Directorate-General for Migration and Home Affairs, *Feasibility and implications of lowering the fingerprinting age for children and on storing a scanned copy of the visa applicants' travel document in the Visa Information System (VIS) – Final Report 2018*, samt skäl 10 i den reviderade VIS-förordningen.

ändamål. Det måste anses vara förenligt med barnets bästa att det kan identifieras om barnet befinner sig i en utsatt situation. En möjlighet att använda biometriska uppgifter för att identifiera barnet kan bidra till sådan identifiering.

Enligt utredningens mening framstår intrånget som begränsat i förhållande till de positiva effekter som en sänkt åldersgräns kan medföra. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det är behövligt och motiverat att sänka åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen. Här kan också framhållas att det redan enligt gällande rätt ansetts vara proportionerligt och nödvändigt att ta fingeravtryck från barn som är yngre än 14 år i flera situationer.

Frågan blir då vilken åldersgräns som ska gälla. Enligt en studie genomförd på uppdrag av EU-kommissionen kan fingeravtryck från barn mellan sex och tolv år användas för igenkänning.⁵⁶

Enligt utredningens direktiv är utgångspunkten att åldersgränserna så långt möjligt ska vara enhetliga i utlänningslagen. Gränsen för när fingeravtryck får tas upp från underåriga varierar dock såväl i svensk utlänningsrätt som i de EU-rättsakter som reglerar upptagning av fingeravtryck. Även om det finns exempel på åldersgränser om tolv år, som i in- och utreseförordningen, gäller i de flesta fall en åldersgräns om sex år. Så är fallet till exempel vid ansökningar om uppehållstillstånd, i den reviderade VIS-förordningen och i den nya Eurodacförordningen. Med hänsyn till intresset av en enhetlig åldersgräns anser utredningen att åldersgränsen för att ta fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen bör bestämmas till sex år. 9 kap. 8 § utlänningslagen innebär en möjlighet och inte en skyldighet att ta fingeravtryck. Fingeravtryck bör alltså endast tas från den som har fyllt sex år i de situationer där det finns behov av det. En bedömning får göras i det enskilda fallet om det är proportionerligt att ta fingeravtryck.

Precis som vid alla andra tillfällen när fingeravtryck tas från barn är det viktigt att fingeravtryck tas på ett barnvänligt och barnanpassat sätt med beaktande av principen om barnets bästa. Det är viktigt också för att säkerställa kvaliteten i fingeravtrycken. Barnets bästa bör beaktas både i hur fingeravtryck tas och vid bedömningen

⁵⁶ European Commission Joint Research Centre *Fingerprint Recognition for Children*, 2013. Report EUR 26193 EN.

av i vilka situationer det är lämpligt att fingeravtryck tas med stöd av bestämmelsen.

7.9 Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap

Utredningen har i uppdrag att överväga om det finns behov av att ta upp och behandla fingeravtryck och fotografier i fler fall än i dag, till exempel i medborgarskapsärenden. I avsnitt 7.9.3, 7.9.4 och 7.9.5 finns utredningens förslag till utformning av möjligheterna att ta upp och behandla fingeravtryck och fotografier för identitetskontroller i vissa medborgarskapsärenden och ett förslag till lagring av sådana uppgifter i Migrationsverkets register i vissa fall. I avsnitt 7.11.2 och 7.13.2 finns utredningens förslag till utformning av möjligheten att använda fingeravtryck och fotografier för kontroll av om kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet är uppfyllt i dessa ärenden.

7.9.1 Svenskt medborgarskap

I lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) regleras bland annat hur en person blir svensk medborgare. Svenskt medborgarskap kan förvärfvas vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan (naturalisation). Efter ansökan får också meddelas förklaring om att någon är svensk medborgare om det kan råda ovisshet om det.

I 11–13 §§ medborgarskapslagen finns bestämmelser om medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Den som har fyllt 18 år kan beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon har styrkt sin identitet, har permanent uppehållstillstånd, har haft hemvist i landet sedan viss tid och har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Den som inte kan styrka sin identitet får naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i Sverige och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. I ett beslut om naturalisation ska bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år ska beviljas svenskt medborgarskap. Vid en sådan prov-

ning har kravet på hederligt levnadssätt betydelse, även om det inte kan ställas lika höga krav på ett barn som för en vuxen.⁵⁷

Bestämmelser om medborgarskap efter anmälan finns i 6–10, 18 och 19 §§ medborgarskapslagen samt i ett antal övergångsbestämmelser. Anmälningförfarandet är ett förenklat förfarande som tillämpas för förvärv av svenskt medborgarskap i vissa situationer. Det gäller för statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år under vissa förutsättningar, unga vuxna mellan 18 och 21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap. I anmälningförfarandet har tidigare uppställts endast ett fåtal villkor som varit relativt enkla för den handläggande myndigheten att kontrollera. Den 1 oktober 2024 trädde ny lagstiftning i kraft⁵⁸ som gör att viss brottslighet och kvalificerad misstanke om brott utgör hinder för medborgarskap efter anmälan. Dessutom tillfördes ett krav på att den uppgivna identiteten ska ha gjorts sannolik. Kraven gäller för den som har fyllt 15 år men omfattar inte personer som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa eller nordiska medborgare som omfattas av det avtal om medborgarskap som träffats mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Från och med den 1 oktober 2024 prövar Migrationsverket alla ärenden om svenskt medborgarskap.

7.9.2 Det är nödvändigt att kunna behandla fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden

Utredningens bedömning: En möjlighet att behandla fingeravtryck och fotografier i medborgarskapsärenden utgör en begränsning av rättigheterna i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga. Behandlingen sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som är viktiga ändamål av allmänt intresse som erkänns av unionen.

Det är nödvändigt och proportionerligt att behandla fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden för att kontrollera att den som förekommer i ett ärende om medborgarskap är den person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige, det vill säga för att minska de risker för identitets-

⁵⁷ MIG 2019:26.

⁵⁸ Prop. 2023/24:107, bet. 2023/24:SfU15, rskr. 2023/24:207.

bedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5. Behandling av fingeravtryck och fotografier är också nödvändig och proportionerlig för att kunna kontrollera om kravet på ett hederligt levnadssätt eller frånvaro av brottslighet är uppfyllt.

I avsnitt 7.5 har utredningen redogjort för att det för närvarande finns vissa risker för identitetsbedrägerier i ärenden om medborgarskap och hur användningen av fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap kan vara ett viktigt verktyg för att begränsa sådana identitetsbedrägerier. Användningen av fingeravtryck och fotografier syftar dels till att kontrollera att den som uppträder i ett medborgarskapsärende är den person som har beviljats uppehållstillstånd, dels till att förbättra underlaget för bedömningen av om sökanden uppfyllt kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet. För att åstadkomma detta krävs enligt Migrationsverket dels att fingeravtryck och fotografier får tas upp i ett ärende om medborgarskap, dels att dessa uppgifter får användas för kontroll mot Migrationsverkets register och mot Polismyndighetens register som innehåller fingeravtrycksuppgifter. I vissa fall krävs också att uppgifterna får lagras i Migrationsverkets register.

En ökad behandling utgör en begränsning av rättigheter för godtagbara ändamål

En ökad behandling av biometri på det sätt som beskrivs utgör en begränsning av rättigheter i regeringsformen och EKMR samt EU:s rättighetsstadga. För att en sådan begränsning ska vara tillåten krävs att den sker för vissa särskilda ändamål som uppfyller vissa krav, se avsnitt 7.3.2. I avsnitt 7.5.2 har utredningen gjort bedömningen att intresset av att motverka identitetsbedrägerier och därigenom minska risken för att säkerhetshot kan vistas i Sverige utan upptäckt är ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till nationell och allmän säkerhet och förebyggande av brott och oordning. Det är också mål av allmänt intresse som erkänns av unionen. Begränsningen av rättigheter sker därför för godtagbara ändamål.

Behandlingen är nödvändig

För att en ökad möjlighet till behandling av fingeravtryck och fotografier i medborgarskapsärenden ska uppnå det tänkta syftet krävs dels att det införs en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i dessa ärenden, dels att sådana uppgifter får användas för kontroll av utlänningens identitet eller av om kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet är uppfyllt. Frågan blir då om en möjlighet att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap är nödvändig eller om syftet skulle kunna uppnås på annat sätt. I detta ligger dels en bedömning av om åtgärden faktiskt svarar mot det eftersträvade syftet, dels om det finns mindre ingripande åtgärder som skulle kunna komma till rätta med problemet.

Verifiering av en utlännings identitet

Utlänningens identitet kontrolleras i ärenden om svenskt medborgarskap genom att utlänningens identitetshandlingar granskas och jämförs med de uppgifter som han eller hon lämnat tidigare i ärendet om uppehållstillstånd samt med eventuella kopior av tidigare inlämnade identitetshandlingar. En möjlighet att kontrollera utlänningens fingeravtryck och fotografier i ärendet om svenskt medborgarskap kan inte ge upplysning om hans eller hennes identitet – det vill säga namn, ålder eller medborgarskap. En kontroll av utlänningens fingeravtryck eller fotografi kan därför inte användas för att kontrollera om utlänningen styrkt sin identitet eller gjort den sannolik. Däremot kan det ge svar på om den person som förekommer i ärendet om svenskt medborgarskap också är den person som har beviljats uppehållstillstånd. Det skulle avsevärt begränsa risken för att svenskt medborgarskap beviljas någon annan än den som har beviljats uppehållstillstånd. En möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier för sådana kontroller skulle, på samma sätt som i ärenden om uppehållstillstånd, avsevärt minska riskerna för att någon annan träder in i ärendet. Användningen av fingeravtryck och fotografier är därmed ett effektivt sätt att minska de risker för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5.

Frågan är då om risken för identitetsbedrägerier i ärenden om svenskt medborgarskap skulle kunna åtgärdas på något annat sätt

än genom behandlingen av biometriska uppgifter. Eftersom utlänningsen inte alltid har uppvisat identitetshandlingar innan uppehållstillstånd beviljats kan det vara svårt att säkerställa att det är samma person i ärendet om uppehållstillstånd och i ärendet om medborgarskap enbart genom en kontroll av utlänningsens identitetshandlingar. Även om sådana handlingar har visats upp vid ansökan om uppehållstillstånd finns de vid prövningen av rätten till medborgarskap dessutom bara kvar hos Migrationsverket i kopia. En möjlighet att använda biometriska uppgifter för kontrollen skulle ge betydligt säkrare resultat. Det finns begränsade möjligheter att använda de EU-gemensamma informationssystemen i ärenden om medborgarskap. Behovet av att kunna säkerställa att den som uppträder i ett ärende om medborgarskap är den som beviljats uppehållstillstånd i Sverige uppfylls därmed inte heller genom de EU-gemensamma informationssystemen.

På samma sätt som i ärenden om uppehållstillstånd kan därför en möjlighet att använda biometriska uppgifter för identitetskontroller avsevärt öka säkerheten i ärendena samt minimera de risker för identitetsbedrägerier som finns. Utredningen kan inte se att de andra möjligheter till kontroll som finns kan uppnå samma syfte. Det är därför nödvändigt att öka möjligheterna att ta upp och behandla fingeravtryck och fotografier i syfte att säkerställa att det är samma person som söker medborgarskap som tidigare har beviljats uppehållstillstånd.

Kontroll av kravet på ett hederligt levnadssätt eller frånvaro av brottslighet

Som framgår av avsnitt 7.9.1 ställs det i ärenden om svenskt medborgarskap vissa krav på att sökanden ska ha och ha haft ett hederligt levnadssätt (i ansökningsärenden) eller en frånvaro av brottslighet (i vissa anmälningsärenden).

Kravet på ett hederligt levnadssätt i ansökningsärenden innebär som utgångspunkt att en utlänning som har begått brott inte får beviljas svenskt medborgarskap förrän en viss karenstid har gått efter att brottet har begåtts.⁵⁹ Även omständigheten att en utlänning är misstänkt för brott kan läggas till grund för bedömningen

⁵⁹ Prop. 1994/95:179 s. 59.

av om kravet är uppfyllt.⁶⁰ Tyngdpunkten ligger på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt mot bakgrund av utlännings tidigare levnadssätt.

Kravet på en frånvaro av brottslighet i anmälningsärenden innebär bland annat att viss allvarigare brottslighet, viss upprepad brottslighet eller skälig misstanke om viss brottslighet utgör ett hinder mot att kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.⁶¹

Dessa krav kontrolleras genom sökningar i misstanke- och belastningsregistret genom en sökning med utlännings identitetsuppgifter (alfanumeriska uppgifter). Som framgår av avsnitt 7.5 kan det förekomma att en utlänning döms eller misstänks för brott i en identitet som inte är den som han eller hon uppgett hos Migrationsverket. Detta upptäcks inte vid en sökning med alfanumeriska uppgifter. Det är inte möjligt att ge en närmare uppskattning av hur stort detta problem är. Riksrevisionen har dock konstaterat att det finns brister i processerna för att fastställa en korrekt och unik identitet och att upptäcka och åtgärda felaktigt registrerade och utnyttjade identiteter. Det leder bland annat till risker för identitetsrelaterad brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.⁶²

Som utredningen har konstaterat ovan finns det ett särskilt starkt behov av att kunna använda biometriska uppgifter i ärenden om svenskt medborgarskap, mot bakgrund av medborgarskapets karaktär. Redan omständigheten att det finns risk för att brottslighet förbises i ett ärende om svenskt medborgarskap är problematisk. En möjlighet att använda biometriska uppgifter för en sådan kontroll skulle minska risken för att en fällande dom eller brottsmisstanke förbises. Sådana möjligheter finns redan i dag vid ansökningar om uppehållstillstånd. Det är inte rimligt att möjligheterna till sådana kontroller är större i ett ärende om uppehållstillstånd än i ett ärende om svenskt medborgarskap. Detta särskilt mot bakgrund av medborgarskapets innebörd och att det inte kan återkallas. Det saknas alternativa möjligheter att upptäcka domar

⁶⁰ MIG 2013:10.

⁶¹ Se 7–10 §§ medborgarskapslagen.

⁶² Riksrevisionens granskningsrapport: ”*Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)*”, publicerad den 4 juni 2024. Utöver Migrationsverket har granskningen omfattat Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Statens servicecenter.

och brottsmisstankar som registrerats i felaktiga identiteter. Det är därmed nödvändigt att skapa möjligheter att använda biometriska uppgifter för sådana kontroller.

Behandlingen är proportionerlig

Frågan blir då om en möjlighet att behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap är proportionerlig.

Medborgarskapet har en särställning i svensk rätt. Svenskt medborgarskap är inte en rättighet för den enskilde. Det är en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp som svensk medborgare eller inte. Ett svenskt medborgarskap kan inte heller återkallas.⁶³ Det finns mot denna bakgrund ett särskilt starkt behov av korrekta och fullödiga kontroller av om den person som beviljas medborgarskap är den som har rätt att vistas i Sverige och av om kraven på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet är uppfyllda. Sådana kontroller förutsätter en behandling av biometriska uppgifter.

Mot detta ställs de risker som en användning av biometriska uppgifter medför. Utredningens bedömning är att det starka behovet av att kunna använda biometriska uppgifter väger så tungt att det integritetsintrång som en sådan behandling för med sig måste anses vara acceptabelt. Här väger utredningen in att medborgarskapet inte är en rättighet och att ett större integritetsintrång därför måste kunna tolereras vid bedömningen av om kraven för att medborgarskap ska kunna beviljas är uppfyllda. Utredningens bedömning är därför att en möjlighet att behandla biometriska uppgifter i vissa medborgarskapsärenden också kan vara proportionerlig, under förutsättning att behandlingen begränsas till de situationer där den är strikt nödvändig.

⁶³ 2 kap. 7 § regeringsformen.

7.9.3 Ökade möjligheter att ta upp fingeravtryck och fotografier i vissa medborgarskapsärenden

Utredningens förslag: En ny bestämmelse ska införas i medborgarskapslagen som ger Migrationsverket rätt att ta upp fingeravtryck och fotografier från utlänningar som har uppehållstillstånd i ärenden om anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap. Fingeravtryck ska få tas upp om utlänningen har fyllt sex år.

Utredningens bedömning: Fingeravtryck och fotografier ska inte få tas upp från statslösa barn som har fötts i Sverige.

Utredningen har i föregående avsnitt konstaterat att det är nödvändigt att kunna ta upp och behandla fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap i syfte att kontrollera att den som förekommer i medborgarskapsärendet också är den person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Frågan är då i vilka ärenden en sådan möjlighet ska finnas.

Det finns inte ett behov av att kontrollera fingeravtryck och fotografier när medborgarskap förvärvas genom födseln eller vid adoption. I dessa fall är medborgarskapet en direkt följd av en annan händelse. Det finns inte heller ett sådant behov i ärenden där en svensk medborgare ansöker om att få förklarad att han eller hon är svensk medborgare. Ett sådant behov finns däremot i anmälnings- och ansökningsärenden där det sker en prövning av om kraven för att beviljas medborgarskap är uppfyllda.

Nästa fråga blir om behovet finns i alla anmälnings- och ansökningsärenden. I sådana ärenden uppställs generellt ett krav på att utlänningen antingen har permanent uppehållstillstånd, uppehållsrätt eller uppehållsstatus. Behovet tycks framför allt finnas i de ärenden där utlänningen har uppehållstillstånd. I dessa ärenden finns det också ett jämförelsematerial som kan användas i Migrationsverkets register. Det kan visserligen tänkas att det kan finnas ett behov av att kunna använda biometriska uppgifter för kontroller även när utlänningen har uppehållsrätt eller uppehållsstatus, det vill säga i ärenden som rör EES-medborgare och brittiska medborgare samt deras familjemedlemmar. I dessa ärenden verkar det framför allt finnas ett behov av att kunna använda biometriska

uppgifter för att kunna möjliggöra kontroller mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Dessutom saknas ett jämförelsematerial i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. På grund av att behovet av att använda biometriska uppgifter från den som har uppehållsrätt eller uppehållsstatus har uppmärksammats för utredningen i ett mycket sent skede av utredningen har det inte funnits förutsättningar att analysera och ta ställning till detta. Utredningens förslag om en möjlighet att kontrollera fingeravtryck och fotografier begränsas därför till sådana anmälnings- och ansökningsärenden där utlänningen har uppehållstillstånd.

Syftet med att ta upp fingeravtryck och fotografier i medborgarskapsärenden är att sådana uppgifter ska kunna jämföras med uppgifter som tidigare tagits upp från en utlänning. Utredningen har i avsnitt 7.6.2 och 7.8 föreslagit att det i Migrationsverkets register ska få finnas fingeravtryck från utlänningar som har fyllt sex år. En motsvarande åldersgräns bör därför gälla i medborgarskapsärenden.

En särskild fråga är om fingeravtryck och fotografier ska få tas upp för kontroll från barn som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa. Enligt Sveriges internationella åtaganden ska medborgarskap beviljas ett barn som är fött på statens territorium om barnet annars skulle bli statslöst. Medborgarskapet ska beviljas antingen automatiskt eller efter ansökan. I ett ansökningsförfarande får vissa krav för förvärv av medborgarskap uppställas.⁶⁴ I 6 § medborgarskapslagen finns en bestämmelse om förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige. Sådana barn förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av vårdnadshavaren om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Under vissa förutsättningar är det tillräckligt att barnet har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Några övriga krav uppställs inte. Bestämmelsen är tillämplig om det står klart att barnet är statslöst. Barn vars medborgarskap är okänt omfattas inte av bestämmelsen.⁶⁵ Eftersom det är fråga om barn som är födda i Sverige och som har haft hemvist här sedan födseln blir också behovet av kontroll av att det är samma individ mindre. I dessa ärenden finns inte heller något krav vad gäller utlänningens identi-

⁶⁴ Artikel 1.1 och 1.2 i FN:s konvention den 30 augusti 1961 om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12).

⁶⁵ Prop. 1999/2000:147 s. 75.

tet eller levnadssätt. Det bör därför inte vara möjligt att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om svenskt medborgarskap med stöd av 6 § medborgarskapslagen.

Möjligheten att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap bör tas in i en ny bestämmelse (13 a §) i medborgarskapslagen. Förslaget bör utformas som en möjlighet, men inte en skyldighet, för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografier. Även om det finns ett starkt behov av att kunna ta upp fingeravtryck och fotografier i medborgarskapsärenden kan man tänka sig situationer där en sådan möjlighet inte är proportionerlig. Så kan till exempel vara fallet i ärenden som gäller små barn där det saknas tvivel om barnets identitet. En bedömning av om det är proportionerligt och nödvändigt att ta upp fingeravtryck får göras i det enskilda fallet.

Man skulle kunna överväga om det ska vara möjligt att ta upp fingeravtryck och fotografier även när nordiska medborgare söker medborgarskap. Nordiska medborgare behöver inte ha uppehållstillstånd för att få medborgarskap och bör därför endast undantagsvis omfattas av den möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier som utredningen föreslår. Skulle det i något enstaka fall vara fråga om en nordisk medborgare som har uppehållstillstånd bör dessutom Migrationsverket kunna göra en bedömning av om det är behövligt att denne lämnar fingeravtryck. Normalt sett bör så inte vara fallet.

7.9.4 Utformningen av identitetskontrollen

Utredningens förslag: De fingeravtryck och fotografier som tas upp ska i första hand få användas för kontroll mot uppgifter som finns lagrade i utlännings uppehållstillståndskort.

Om en sådan kontroll inte kan genomföras får uppgifterna också användas för kontroll mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Hur ska då själva identitetskontrollen utföras? Syftet med denna kontroll är att kontrollera att den som förekommer i medborgarskapsärendet också är den person som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Alla som beviljas uppehållstillstånd i Sverige ska ha

ett uppehållstillståndskort med ett lagringsmedium som innehåller fingeravtryck och fotografier. En jämförelse av om de fingeravtryck och fotografier som tagits upp från utlänningsärendet med de uppgifter som finns lagrade i uppehållstillståndskortet utgör ett mindre integritetsintrång än en möjlighet till kontroll mot samtliga uppgifter i Migrationsverkets register. I de fall som det går att konstatera att de upptagna fingeravtrycken och fotografierna överensstämmer med de lagrade uppgifterna i uppehållstillståndskortet är en sådan kontroll också tillräcklig för att uppnå syftet. Som utgångspunkt bör därför de fingeravtryck och det fotografi som tas upp i ett ärende om medborgarskap få användas för kontroll mot uppgifterna som finns lagrade i utlänningsärendets uppehållstillståndskort.

Uppgifterna i lagringsmediet på ett uppehållstillståndskort får användas för kontroll av handlingens autenticitet eller för kontroll av innehavarens identitet genom direkt tillgängliga jämförbara kännetecken när uppvisande av uppehållstillstånd krävs enligt nationell lagstiftning.⁶⁶ I medborgarskapslagen finns som utgångspunkt ett krav på uppehållstillstånd för att en ansökan eller anmälan om medborgarskap ska beviljas. Det är utlänningsärendet som ska visa att han eller hon har uppehållstillstånd. Med uttrycket ”uppvisande av uppehållstillstånd” i förordningen om enhetlig utformning av uppehållstillstånd avses dock ett uppvisande av själva uppehållstillståndskortet. För att det ska vara möjligt att kontrollera uppgifterna i uppehållstillståndskortet krävs alltså att det i medborgarskapslagen införs en skyldighet att uppvisa också själva uppehållstillståndskortet. En sådan skyldighet innebär inte ett ytterligare materiellt krav för att medborgarskap ska kunna beviljas utan enbart en möjlighet till kontroll av att den som förekommer i ärendet om medborgarskap också är den person som har beviljats uppehållstillstånd.

Det finns situationer där det inte är möjligt att genomföra en kontroll av uppgifterna i ett uppehållstillståndskort. Så kan vara fallet om utlänningsärendet har tappat bort kortet eller om kortet är skadat på ett sådant sätt att en kontroll inte kan genomföras. I dessa situationer bör därför Migrationsverket få fotografera en utlänningsärendet och ta hans eller hennes fingeravtryck för kontroll mot uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Kontrollen bör göras endast mot de uppgifter som

⁶⁶ Artikel 4 i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

registrerats i samband med utlänningsansökan om uppehållstillstånd. Under en övergångsperiod kommer det inte alltid att finnas biometriska uppgifter om en person i Migrationsverkets register som kan användas som jämförelsematerial, eftersom sådana uppgifter hittills inte sparats när utlänningsansökan om uppehållstillstånd på annan grund än skyddsskäl. Saknar utlänningsansökan i en sådan situation sitt uppehållstillståndskort kommer det alltså inte att kunna verifieras att det är denna person som också beviljats uppehållstillstånd genom en sökning mot Migrationsverkets register. Detta är givetvis olyckligt. Det innebär dock inte att en sådan person inte ska kunna beviljas svenskt medborgarskap. En bedömning av om det är samma person som tidigare beviljats uppehållstillstånd får i dessa situationer göras på de sätt som är möjliga. Det är inte heller ett argument mot att införa en möjlighet till kontroll. Med tiden kommer sådana kontroller att bli möjliga i ett allt större antal ärenden. Möjligheten till verifiering kommer dessutom att fylla en viktig funktion i de fall den är möjlig.

En verifiering som visar att utlänningsansökanens fingeravtryck eller fotografi inte överensstämmer med det fingeravtryck eller fotografi som finns sparade i utlänningsansökanens uppehållstillståndskort eller i Migrationsverkets register är en omständighet som får beaktas i bedömningen av om svenskt medborgarskap ska beviljas. En misslyckad verifiering kan också vara en omständighet som ger anledning att vidta andra utredningsåtgärder, till exempel av rätten att vistas i Sverige. Sådana utredningar får företas enligt gällande regelverk.

De följdändringar som behövs avseende ändamålen för Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier för att möjliggöra att uppgifterna i registret får behandlas i ärenden om svenskt medborgarskap berörs vidare i avsnitt 7.11.2.

7.9.5 Lagring i Migrationsverkets register i vissa fall

Utredningens förslag: Fingeravtryck och fotografier som tagits upp för verifiering i ett medborgarskapsärende ska få lagras i Migrationsverkets register om en verifiering av uppgifterna visar att de inte överensstämmer med lagrade uppgifter eller om lagrade uppgifter saknas.

Frågan blir därefter om de uppgifter som har tagits upp från en utlännings i ett medborgarskapsärende också ska få lagras i Migrationsverkets register.

Enligt Migrationsverket finns det inte ett generellt behov av att lagra de fingeravtryck och fotografier som tas upp för kontroll i ett medborgarskapsärende i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Utredningen instämmer i denna bedömning. Om verifieringen visar att det är samma person som tidigare har ansökt om uppehållstillstånd finns dessa uppgifter redan lagrade i Migrationsverkets register.

Däremot kan det enligt Migrationsverket finnas ett behov av att lagra uppgifterna i de fall som de fingeravtryck och fotografier som tagits upp inte motsvarar uppgifterna som finns lagrade i Migrationsverkets register eller i uppehållstillståndskortet. Skulle det visa sig att det saknas biometriska uppgifter i Migrationsverkets register kan det också finnas behov av att lagra uppgifterna.

Utredningen ser i likhet med Migrationsverket ett behov av att kunna lagra uppgifter i sådana fall. Om verifieringen visar att de nya uppgifterna och de lagrade uppgifterna inte överensstämmer är det med stor sannolikhet fråga om en situation där någon försöker vilseleda Migrationsverket. Fingeravtryck och fotografier är i denna situation nödvändiga att lagra till exempel för att kunna utföra en effektiv kontroll av denna persons rätt att vistas i Sverige. Skulle det visa sig att uppgifterna redan finns lagrade i verkets register eller om personen skulle visa att han eller hon är svensk medborgare ska uppgifterna gallras. I den andra situationen, där det saknas lagrade uppgifter som kan användas för verifiering, kan också en lagring vara nödvändig för att möjliggöra en effektiv kontroll av kravet på hederligt levnadssätt.

Migrationsverket har också framfört att det skulle kunna finnas behov av att lagra biometriska uppgifter även för den som har beviljats svenskt medborgarskap för det fall att det införs möjligheter att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap. Frågan om det ska införas en möjlighet att återkalla ett medborgarskap utreds i 2023 års fri- och rättighetskommitté⁶⁷. Ett eventuellt behov av lagring av fingeravtryck och fotografier för detta syfte kan inte bedömas innan det är klart om ett medborgarskap ska kunna åter-

⁶⁷ Dir. 2023:83.

kallas samt hur en sådan eventuell återkallelsemöjlighet ska utformas. Utredningen överväger därför inte en sådan möjlighet vidare.

Utredningens förslag är alltså att fingeravtryck och fotografier, som tagits upp för verifiering av om den person som söker medborgarskap också är den person som har beviljats uppehållstillstånd, ska få lagras i Migrationsverkets register om en verifiering av uppgifterna visar att de inte överensstämmer med lagrade uppgifter eller om lagrade uppgifter saknas.

7.10 Nya möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier för verifiering av en utlännings identitet

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera den som är innehavare av ett uppehållstillståndskort – eller annan handling som innehåller biometrisk uppgifter – för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i handlingen. Enligt direktiven kan det finnas ett sådant behov till exempel i samband med att ett uppehållstillståndskort lämnas ut eller förnyas. Utredningen ska också ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera en utlänning för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

I detta avsnitt finns utredningens överväganden och förslag kring dessa frågor. Med verifiera avses i avsnittet en möjlighet för Migrationsverket att ta upp fotografi och fingeravtryck från en utlänning och jämföra dessa med tidigare lämnade uppgifter (jfr avsnitt 7.3.1).

7.10.1 En generell möjlighet till verifiering av en utlännings identitet bör inte införas

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en generell möjlighet för Migrationsverket att vid behov ta upp fingeravtryck och fotografier för verifiering av en utlännings identitet. En sådan lagstiftning blir inte tillräckligt förutsebar och tydlig och svarar inte heller mot ett tydligt beskrivet behov. Det går därför inte att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten i den.

Migrationsverket har framfört att det finns ett stort behov för myndigheten att kontrollera en utlännings identitet genom kontroll av fingeravtryck och fotografier när en utlänning besöker Migrationsverket. Enligt Migrationsverket vore det effektivt om utlänningen vid varje personlig kontakt med verket verifierade sin identitet genom att biometrin i ett uppehållstillståndskort eller annan handling jämfördes mot utlänningens fingeravtryck. Utredningen förstår Migrationsverket som att det man i första hand efterfrågar är en mer generell möjlighet att kunna verifiera en utlännings identitet i personliga kontakter med verket när det finns behov av detta.

Utredningen ifrågasätter inte att det kan finnas särskilda svårigheter förknippade med Migrationsverkets identitetskontroller på grund av utlänningsars bristfälliga identitetshandlingar eller att det förekommer identitetsbedrägerier hos Migrationsverket. Myndigheten hanterar också mycket känslig information. Migrationsverket har dock på grund av dessa svårigheter omfattande möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i sin myndighetsutövning. Migrationsverket får ta upp och behandla en utlännings fotografi och fingeravtryck i samband med att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd, om han eller hon inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige och om han eller hon tas i förvar. Det finns dessutom möjligheter att ta upp fingeravtryck och fotografier med stöd av EU-rättsakterna som beskrivits i avsnitt 7.4.4. Därutöver har det i annat lagstiftningsarbete föreslagits att Migrationsverket ska få möjlighet att ta upp och lagra fingeravtryck och fotografier i samband med att en utlänning ansöker om nationell visering. Utredningen föreslår också nya möjligheter att ta upp fingeravtryck och

fotografier i ärenden om avvisning och utvisning samt i ärenden om svenskt medborgarskap. Dessa möjligheter att behandla biometrisk uppgifter är förbehållna specifika situationer där frågan om utlännings identitet är av avgörande betydelse för de åtgärder som myndigheten ska vidta och som motiveras av säkerhetshänsyn.

Frågan är då om det – utöver dessa specifika situationer – också finns ett behov av en *generell* möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck för att kontrollera en utlännings identitet i samband med en utlännings besök hos Migrationsverket. En sådan möjlighet skulle ge Migrationsverket mycket stora möjligheter att kräva att en utlänning lämnar fingeravtryck. Det har framförts att en sådan möjlighet kan vara viktig till exempel ur sekretessynpunkt för att kunna kontrollera att den som vill ha information i ett ärende också är den som är part i ärendet. Migrationsverket behandlar visserligen mycket känslig information. Så är dock fallet även inom många andra delar av samhället, till exempel hos socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Försäkringskassan. Även dessa myndigheter kan ha liknande svårigheter att kontrollera identiteten hos personer som inte är svenska medborgare. Frågan om att ställa upp krav på att en utlänning lämnar fingeravtryck för att kunna utöva sin partsinsyn bör inte behandlas för en av myndigheterna separat. Utredningen anser inte heller att det framkommit att problemet hos Migrationsverket är så pass stort eller får sådana konsekvenser att det motiverar en generell möjlighet att kräva att en utlänning lämnar fingeravtryck hos Migrationsverket för att kunna få information i sitt ärende. Det framstår därför inte som något som är motiverat av sådana hänsyn som kan föranleda begränsningar av rättigheterna i regeringsformen eller EKMR.

Det finns inte heller i övrigt en tillräcklig beskrivning av varför det finns ett behov av en mer generell möjlighet att ta upp fingeravtryck för kontroll. Vilka konsekvenser som skulle följa av en sådan möjlighet saknas också i dagsläget. Detta gör att det inte går att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten i en mer generell möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck för identitetskontroll.

Utredningen anser inte heller att en lagstiftning som möjliggör för Migrationsverket att ”vid behov” kräva att en utlänning lämnar fingeravtryck för att till exempel få ut viss information i sitt ärende är en sådan preciserad lagstiftning som uppfyller de krav på förut-

sebarhet som krävs – särskilt inte mot bakgrund av att det inte framkommit i vilka mer konkreta situationer ett sådant behov skulle kunna finnas.

Utredningens bedömning är därför att en lagstiftning som ger Migrationsverket en generell rätt att vid behov ta fingeravtryck och fotografi av en utlänning för identitetskontroll *dels* inte blir tillräckligt förutsebar och tydlig, *dels* inte svarar mot ett tydligt beskrivet behov. Det går då inte att bedöma nödvändigheten och proportionaliteten i en sådan möjlighet. Utredningen föreslår därför inte en sådan lagstiftning.

7.10.2 En möjlighet till verifiering av en utlännings identitet i vissa situationer

Utredningens förslag: Det ska införas en möjlighet i utlänningslagen för Migrationsverket att fotografera en utlänning och, när han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck när ett uppehållstillståndskort, uppehållskort, permanent uppehållskort, uppehållsstatuskort eller bevis för gränsarbetare ska lämnas ut, i syfte att verifiera utlännings identitet om den inte kan klarläggas på annat sätt.

De biometriska uppgifter som tas upp ska i första hand kontrolleras mot uppgifterna i ett tidigare utfärdat kort eller bevis. Om en sådan kontroll inte är möjlig att genomföra får uppgifterna jämföras med uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

En möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier ska också finnas i samband med en muntlig utredning som ligger till grund för en bedömning av rätten till uppehållstillstånd, under förutsättning att identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Uppgifterna får jämföras med de uppgifter som finns lagrade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Det fotografi och fingeravtryck samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras om det visar sig att de överensstämmer med de lagrade uppgifterna. Uppgifter som inte överensstämmer med de lagrade uppgifterna ska få sparas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas en möjlighet att verifiera en utlännings identitet med fingeravtryck eller fotografi i samband med en ansökan om en ekonomisk förmån.

Utredningen har i föregående avsnitt gjort bedömningen att det inte bör införas en generell möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck för verifiering av en utlännings identitet. En sådan möjlighet behöver därför avgränsas till konkreta situationer där det finns ett tydligt behov av sådana kontroller. Migrationsverket har framfört att tre sådana situationer är när ett uppehållstillståndskort lämnas ut, i samband med en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd samt när en utlänning ansöker om en ekonomisk förmån.

Kontroll i samband med att ett uppehållstillståndskort eller uppehållskort lämnas ut

Migrationsverket utfärdar flera handlingar som innehåller fingeravtryck och fotografier och som en utlänning kan använda för att visa att han eller hon har rätt att vistas i Sverige. Det rör sig om uppehållstillståndskort, uppehållskort, permanent uppehållskort, uppehållsstatuskort och bevis för gränsarbetare. När en sådan handling utfärdas tar Migrationsverket upp biometri i form av fotografi och fingeravtryck som sparas i mediet på kortet eller beviset. Däremot görs ingen motsvarande kontroll när ett sådant kort lämnas ut till utlänningen. Det innebär att ett kort kan lämnas ut till någon annan än den som är innehavare av handlingen.

Ett uppehållstillståndskort kan till exempel användas för att få ett nationellt identitetskort utfärdat. Det är därför mycket viktigt att säkerställa att den som använder ett uppehållstillståndskort också är den person som innehar själva rätten att vistas i landet. Det gäller också för de övriga biometriförsedda handlingar som Migrationsverket utfärdar. Det saknas visserligen underlag som visar hur vanligt det är att uppehållstillståndskort och liknande handlingar används av andra än innehavaren. Det är dock klart att det förekommer identitetsbedrägerier i Sverige och att Migrationsverket är en central myndighet i motverkandet av sådana identitets-

bedrägerier. På samma sätt som gäller i övrigt kan det vid utlämnandet av ett uppehållstillståndskort finnas bristande underlag för verkets identitetskontroller, till exempel på grund av att det saknas identitetshandlingar. Identitetskontrollen skulle underlättas genom en möjlighet att använda biometriska uppgifter.

En möjlighet att ta upp biometri för att verifiera att en biometriförsedd handling lämnas ut till innehavaren hindrar visserligen inte att handlingen därefter lämnas vidare till en annan person. En kontrollmöjlighet skulle dock öka säkerheten. En sådan kontroll är viktig med hänsyn till säkerhetsaspekter men också för att minska risken för att någon annan än innehavaren får del av kortet och kan använda sig av detta för att identifiera sig i kontakter med myndigheter.

Utredningen anser att det är rimligt att kräva att en sådan biometriförsedd handling lämnas ut vid personlig inställelse och anser också att det, mot bakgrund av den betydelse som en sådan handling har, är proportionerligt att ge Migrationsverket en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografi för kontroll i samband med utlämnandet i de fall det inte kan säkerställas på något annat sätt att handlingen lämnas ut till rätt person. På samma sätt som gäller när ett uppehållstillståndskort ska utfärdas bör fingeravtryck få tas från den som har fyllt sex år.

I de fall som utläningen har tillgång till en tidigare utfärdad handling med biometriska uppgifter bör verifieringen av hans eller hennes identitet i första hand göras mot de uppgifter som finns sparade i handlingen. En sådan kontroll innebär mindre risker för intrång i den personliga integriteten än kontroller som görs mot samtliga uppgifter i Migrationsverkets register. Det förutsätter att det införs ett krav på att utläningen ska visa upp detta kort i lagstiftningen, det vill säga ett krav på att utläningen ska identifiera sig med kortet.⁶⁸ Ett sådant lagstadgat krav är rimligt i dessa situationer.

Det kommer att finnas situationer där det inte går att genomföra en verifiering mot uppgifterna i handlingen. Så kan vara fallet om utläningen har tappat bort kortet eller om kortet är skadat på ett sådant sätt att en kontroll inte kan genomföras eller om utläningen ännu inte har fått någon sådan handling utfärdad. I sådana fall bör de fingeravtryck eller det fotografi som tagits upp också få användas för kontroll mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Eftersom det främst är uppgifter från den

⁶⁸ Jfr artikel 4 i förordningen om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd.

som har ansökt om uppehållstillstånd som kan förväntas finnas i registret bör kontrollmöjligheten fylla sin främsta funktion vid utlämnande av uppehållstillståndskort.

Om det visar sig att de fingeravtryck och fotografier som tagits upp för kontrollen överensstämmer med de uppgifter som finns lagrade ska de omedelbart förstöras. Om kontrollen utvisar att uppgifterna inte överensstämmer med tidigare lämnade uppgifter från samma person uppkommer frågeställningar kring utlännings rätt att vistas i Sverige. I sådana fall är uppgifter om hans eller hennes fingeravtryck av betydelse. Uppgifterna ska därför få lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Skulle det framkomma att uppgifterna rör personer som är svenska medborgare ska de självklart omedelbart raderas (se avsnitt 7.12). Det är dock inte särskilt troligt.

Kontroll i samband med en muntlig utredning av rätten att vistas i Sverige

Det finns också ett behov av att kontrollera utlännings identitet med biometriska uppgifter i samband med en muntlig utredning av rätten att vistas i Sverige, till exempel i ett asylärende. Migrationsverket har framfört att en sådan möjlighet syftar till att säkerställa att den som lämnar uppgifter till stöd för en ansökan också är den person som senare beviljas uppehållstillstånd. En asylutredning genomförs normalt inte i direkt anslutning till att uppehållstillstånd söks och biometri tas upp. I dessa situationer, där trovärdigheten och tillförlitligheten till den muntliga utsagan kan vara av avgörande betydelse för om uppehållstillstånd ska beviljas finns det självklart ett starkt intresse av att säkerställa att den som lämnar den muntliga utsagan också är den som tidigare sökt uppehållstillstånd och i förekommande fall också beviljas detsamma.

En liknande situation finns i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning. Här är det dock sökandens utsaga i kombination med de uppgifter som lämnas av anknytningspersonen som ligger till grund för bedömningen. Det är endast aktuellt att överväga en möjlighet för sökanden att lämna fingeravtryck. Anknytningspersonen är dels inte part i ärendet, dels saknas det i många fall relevant jämförelsematerial för anknytningspersonens del.

Inte heller här går det att kvantifiera hur stort problem det är att en annan person än den som ansökt om uppehållstillstånd lämnar den muntliga utsagan. En muntlig utredning genomförs ofta vid en annan tidpunkt än då ansökan om uppehållstillstånd lämnas in – i vissa fall långt senare. I många fall saknar utlännen som genomgår en muntlig utredning tillräckliga identitetshandlingar som kan användas för att styrka hans eller hennes identitet. Det kan därför finnas svårigheter för Migrationsverket att bedöma om den som lämnar uppgifter vid en sådan utredning är den som har ansökt om uppehållstillstånd och som senare beviljas tillståndet.

Värdet av utsagan vid den muntliga utredningen är helt beroende av att det är den som sökt uppehållstillstånd som lämnar den. Det finns därför ett starkt behov av att kunna kontrollera att den som lämnar den är den som ansökt om uppehållstillstånd. I de fall detta inte kan säkerställas genom andra kontroller, till exempel genom att utlännen visar godtagbara identitetshandlingar, saknas andra kontrollmöjligheter. I sådana fall är det enligt utredningens bedömning rimligt och nödvändigt att kunna kontrollera detta genom fingeravtryck och fotografier. Det bör därför införas en möjlighet att kunna ta upp en utlännings fingeravtryck och fotografera honom eller henne för att verifiera hans eller hennes identitet i samband med en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd. Fingeravtryck bör, på samma sätt som vad gäller kontrollen i samband att en biometriförsedd handling lämnas ut, få tas upp från den som har fyllt sex år. Möjligheten bör dock avgränsas till de situationer där det inte går att säkerställa att det är personen som har sökt uppehållstillstånd på något annat sätt. Så kan vara fallet om den muntliga utredningen sker i omedelbar anslutning till att ansökan lämnas in eller till att fingeravtryck och fotografi tas upp för utfärdande av uppehållstillståndskort.

I denna situation kan utlännen knappast förväntas ha ett uppehållstillståndskort eller liknande handling i någon större utsträckning. Kontrollen bör därför få göras direkt mot Migrationsverkets register. På motsvarande sätt som föreslås vid utlämnande av uppehållstillståndskort och liknande handlingar bör sådana uppgifter som inte överensstämmer med de tidigare lagrade uppgifterna få lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Kontroll i samband med ansökan om ekonomisk förmån

Slutligen har Migrationsverket framfört att det finns ett behov av att kunna kontrollera en utlännings identitet i samband med att han eller hon ansöker om en ekonomisk förmån. Det har dock inte framkommit mer tydligt vad en sådan kontroll ska leda till eller vilka andra åtgärder som vidtas för att säkerställa att utbetalning sker till rätt person samt varför dessa inte är tillräckliga. Det framgår inte heller vilka ekonomiska förmåner det är fråga om. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det inte går att bedöma om en möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i dessa situationer är nödvändig och proportionerlig. Utredningen föreslår därför inte en sådan möjlighet.

7.11 Ändamålen för Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Utredningen har i tidigare avsnitt lämnat förslag om att fingeravtryck och fotografier ska få lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier i väsentligt ökad utsträckning i syfte att begränsa de risker för identitetsbedrägerier som beskrivs i avsnitt 7.5. För att en utökad lagring fullt ut ska få avsedd effekt krävs också en översyn av hur uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får användas. I detta avsnitt finns utredningens överväganden och förslag kring i vilken utsträckning biometri som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska få behandlas för nya ändamål.

7.11.1 Lagrad biometri behöver användas för fler ändamål

Utredningens bedömning: Uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier behöver få användas för fler ändamål än i dag för att förslagen i avsnitt 7.6, 7.7, 7.9 och 7.10 ska få effekt samt för att de risker för identitetsbedrägerier som beskrivs i avsnitt 7.5 ska minimeras.

Hur uppgifterna i Migrationsverkets register får användas regleras genom 15 § utlänningsdatalagen. I dag får fingeravtryck och fotografier som lagras i Migrationsverkets register användas för följande ändamål.

- Vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skyddsskäl åberopas,
- i ärenden om avvísning och utvisning,
- i testverksamhet,
- om det behövs för att kontrollera identiteten på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,
- om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot Polisens fingeravtrycks- och signalementregister, och
- vid kontroll av utlännningar under vistelsen i Sverige.

Det finns också förslag om att uppgifterna i Migrationsverkets register ska få användas om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. polisens brottsdatalag. Sådana jämförelser föreslås få göras vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet (se proposition 2024/25:37 *Biometri i brottsbekämpningen*).

Nuvarande regler om användningen av uppgifter som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier medger varken att uppgifterna får användas för kontroller i situationer där ett uppehållstillståndskort utfärdas eller att de får användas i syfte att kontrollera uppgifter i SIS. Möjligheten att använda biometri vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd är också begränsad till ärenden där skyddsskäl åberopas,

vilket framstår som omotiverat med hänsyn till intresset av att bekämpa identitetsbedrägerier. Ändamålen medger inte heller att uppgifterna får användas i ärenden om svenskt medborgarskap. De uppgifter som lagras i Migrationsverkets register behöver därför få användas för fler ändamål än i dag för att utredningens förslag i tidigare avsnitt ska få effekt samt för att de risker som beskrivs i avsnitt 7.5 ska minimeras.

Tillägg av nya ändamål och justering av befintliga ändamål i Migrationsverkets register innebär också att uppgifter som samlats in för ett ändamål får användas för nya ändamål. Utredningen återkommer till denna fråga i den samlade proportionalitets- och nödvändighetsbedömningen i avsnitt 7.16.

7.11.2 En utökad användning av lagrad biometri

Utredningens förslag: Fingeravtryck och fotografier som finns lagrade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska få användas för följande nya eller justerade ändamål.

- I ärenden om uppehållstillstånd oavsett grund.
- I ärenden om svenskt medborgarskap.
- Om det behövs för att uppfylla kraven enligt gräns- och återvändandeförordningen.
- Om det behövs för att verifiera en utlännings identitet vid vissa kontroller.
- Vid utfärdande av uppehållstillståndskort.

Möjlighet att använda biometrin i ärenden om uppehållstillstånd oavsett grund

Utredningen har i avsnitt 7.6.2 bedömt att fingeravtryck och fotografier från en ansökan om uppehållstillstånd behöver lagras i Migrationsverkets register för att minska de utestående risker för identitetsbedrägerier som beskrivs i avsnitt 7.5. För att en sådan lagring ska uppfylla sitt syfte behöver också ändamålen för Migrationsverkets register justeras, så att fingeravtryck och fotografier

som lagras i registret får användas i ärenden om uppehållstillstånd oavsett grund. Upphållstillstånd på grund av skyddsskäl, anknytning och arbetsmarknad är samtliga tidsbegränsade och kan leda till permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det saknas därför skäl att behandla tillstånden olika i form av vilken kontroll som behövs innan uppehållstillstånd kan beviljas. Ett behov av att använda biometriska uppgifter för kontroll kan också finnas i vidarebosättningsärenden (ärenden som gäller så kallade kvotflyktingar), som inte föranleds av en ansökan. En möjlighet att använda biometriska uppgifter för kontroll i ärenden om uppehållstillstånd på andra grunder än skyddsskäl skulle också innebära ökade förutsättningar att upptäcka personer som sökt asyl i Sverige i en annan identitet innan de EU-gemensamma informationssystemen implementerades och som nu söker uppehållstillstånd på annan grund i en ny identitet. De EU-gemensamma informationssystemen ger inte möjlighet att upptäcka en sådan person.

En möjlighet att använda biometri i ärenden om uppehållstillstånd oavsett grund kan därför förväntas leda till ökade möjligheter att upptäcka identitetsbedrägerier och säkerhetshot. Det är viktiga ändamål av allmänt intresse. Som utredningen konstaterat är användningen av biometriska uppgifter i ärenden om uppehållstillstånd en nödvändig förutsättning för att de risker för identitetsbedrägerier som beskrivits i avsnitt 7.5 ska kunna förhindras. Utredningens uppfattning är att det får anses vara nödvändigt att den lagrade biometrin får användas i ärenden om uppehållstillstånd, oavsett grund. Ändamålen i 15 § utlänningsdatalagen bör därför kompletteras med en sådan möjlighet. Om de EU-gemensamma informationssystemen ger tillräckliga förutsättningar för kontroll bör dock dessa möjligheter användas i första hand.

Behandling i ärenden om medborgarskap

Utredningen har i avsnitt 7.9.3 och 7.9.4 föreslagit att fingeravtryck och fotografier ska få tas upp från en utlänning i ärenden om ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. Sådana uppgifter ska visserligen i första hand användas för jämförelse med uppgifter som finns lagrade i ett uppehållstillståndskort. Utredningen föreslår dock också att det ska finnas en möjlighet att använda uppgif-

terna för kontroll mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Dessutom har utredningen i avsnitt 7.9.2 beskrivit att det är nödvändigt att kunna använda biometri för kontroll av om kravet på hederligt levnadssätt och en frånvaro av brottslighet är uppfyllt.

För att möjliggöra denna behandling behöver ändamålen i 15 § utlänningsdatalagen justeras. Utredningens förslag är att uppgifter som finns lagrade i registret ska få användas även i ärenden om svenskt medborgarskap. Det betyder dels att de uppgifter som tas upp i samband med en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap kommer att få användas för kontroll mot Migrationsverkets register. De uppgifter som redan finns lagrade i Migrationsverkets register kommer också att få användas för kontroller i ärenden om medborgarskap, till exempel för sökning mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter (punkt 5) eller mot till exempel SIS (punkt 9). Sådana sökningar får självklart endast göras i de fall det finns behov av det. I 7 a § medborgarskapsförordningen (2001:218) regleras när Migrationsverket får lämna ut och hämta in uppgifter från Polismyndigheten i ärenden om svenskt medborgarskap. Det regleras inte hur sådana kontroller får göras varför det är möjligt att utföra sådana kontroller också genom kontroll av biometriska uppgifter mot Polismyndighetens register. Det ytterligare integritetsintrång som följer av att sådana kontroller får göras genom användning av fingeravtryck snarare än genom alfanumeriska uppgifter bör vara begränsat. Som beskrivs i avsnitt 7.9.2 är utredningens bedömning är att sådan behandling är rimlig och proportionerlig.

Behandling enligt gräns- och återvändandeförordningen

Utredningens förslag om att biometri ska få lagras i större utsträckning i avsnitt 7.6 och avsnitt 7.7 syftar också till att sådana uppgifter ska finnas tillgängliga för registrering i enlighet med SIS-förordningarna om återvändande och gränsförfarande och för sökning i SIS.

Man kan argumentera för att registreringar i och kontroller gentemot SIS görs i ett ärende om avvisning och utvisning eller i ett ärende om uppehållstillstånd. Fingeravtryck och fotografier

i Migrationsverkets register får användas för dessa ändamål enligt 15 § utlänningsdatalagen. Enligt återvändande- och gränsförordningen får sådana sökningar och registreringar göras med fingeravtryck och fotografier om sådana uppgifter finns tillgängliga. När svensk rätt anpassades till de nya SIS-förordningarna gjordes bedömningen att det var upp till den tillämpande myndigheten att i det enskilda fallet göra en bedömning av om fingeravtryck fanns tillgängliga för kontroller mot SIS.⁶⁹ Den tillämpande myndigheten, det vill säga Migrationsverket, gör bedömningen att fingeravtryck och fotografier inte i något fall finns rättsligt tillgängliga för registrering eller sökning i SIS. Det gäller även för de fingeravtryck och fotografier som redan lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Som framgår av avsnitt 7.5 är det av avgörande betydelse att fingeravtryck och fotografier får användas för sökning och registrering i SIS i enlighet med gränsförordningen och återvändandeförordningen för att Sverige ska uppfylla sina åtaganden enligt unionsrätten. Det är också viktigt för att motverka risker för identitetsbedrägerier samt av säkerhetsskäl.

Det bör därför förtydligas i lagstiftningen att de fingeravtryck och fotografier som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får behandlas om det behövs för att uppfylla kraven i återvändande- och gränsförordningen. Utredningen föreslår därför att ändamålen i 15 § utlänningsdatalagen kompletteras med ett sådant förtydligande. Behandling som sker med stöd av SIS-förordningarna är visserligen undantagen från utlänningsdatalagens tillämpningsområde. Avsikten är dock inte att förtydligandet i 15 § utlänningsdatalagen ska reglera den behandling som sker med stöd av SIS-förordningarna. Förtydligandet möjliggör endast att fingeravtryck och fotografier som finns lagrade i Migrationsverkets register får användas för sådan behandling som följer av SIS-förordningarna. Den behandling som därefter sker regleras fortfarande av SIS-förordningarna och EU:s dataskyddsförordning. Utredningens avsikt är inte heller att ett sådant förtydligande ska begränsa eller påverka befintliga eller kommande möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier som lagras i Migrationsverkets register för behandling som sker med stöd av andra EU-rättsakter i de fall sådan användning till exempel sker i ett ärende om uppehållstillstånd. Ett förtydligande har bedömts behövas i förhål-

⁶⁹ Prop. 2020/21:222 s. 36.

lande till SIS-förordningarna på grund av den otydlighet som har ansetts finnas när det gäller förutsättningarna för behandling av fingeravtryck och fotografier i enlighet med förordningarna.

Användning av biometri för verifiering av en utlännings identitet i vissa situationer

Utredningen har i avsnitt 7.10.2 föreslagit att Migrationsverket ska få möjlighet att ta upp fingeravtryck och fotografier i syfte att verifiera en utlännings identitet i vissa situationer. I vissa fall sker verifieringen inom ramen för handläggningen av ett ärende om uppehållstillstånd men i andra fall saknar verifieringen koppling till sådana ärenden. För att möjliggöra att uppgifterna ska kunna användas i dessa syften behövs ett nytt ändamål för Migrationsverkets register. Uppgifter i registret ska få användas för verifiering av en utlännings identitet i de situationer som utredningen föreslår att sådana verifieringsmöjligheter ska finnas.

Användning av lagrad biometri för att utfärda uppehållstillståndskort

Slutligen har Migrationsverket framfört att processen för utfärdande av uppehållstillståndskort skulle underlättas om man fick möjlighet att använda lagrade fingeravtryck för att utfärda uppehållstillståndskort. En sådan möjlighet skulle innebära ett mindre integritetsintrång för den enskilde genom att fingeravtryck och fotografier inte behöver lämnas vid varje ansökan om uppehållstillstånd. Samtidigt förutsätter det att biometri tas upp i samband med att uppehållstillståndskortet lämnas ut, vilket också utgör ett integritetsintrång samt att det finns lagrad biometri i Migrationsverkets register som kan användas för utfärdandet.

Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att överväga om en sådan processförändring är rimlig eller lämplig. Det är en fråga för Migrationsverket att avgöra. Däremot kan utredningen se att en sådan processförändring – för det fall Migrationsverket bedömer att den är möjlig och lämplig att genomföra – kommer att kräva en justering av ändamålen i utlänningsdatalagen. Utredningen kan inte i sig se några särskilda risker med att fingeravtryck som

finns lagrade i Migrationsverkets register kan användas för att utfärda uppehållstillståndskort, under förutsättning att säkerheten och aktualiteten i tillståndskorten kan garanteras. För att möjliggöra en sådan framtida processförändring föreslår utredningen därför att fingeravtryck och fotografier som finns lagrade i Migrationsverkets register ska få användas för att utfärda uppehållstillståndskort.

7.11.3 Polismyndighetens möjlighet till automatiserade jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register

Utredningens bedömning: Den sedan tidigare föreslagna möjligheten för Polismyndigheten att få göra automatiserade ansikts- och fingeravtrycksjämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier bör också omfatta de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

I regeringens proposition 2024/25:37 *Biometri i brottsbekämpningen* finns förslag om att Polismyndigheten ska få göra sökningar med automatiserad fingeravtrycks- och ansiktsjämförelse i Migrationsverkets register vid viss allvarlig brottslighet.⁷⁰ Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att överväga om denna möjlighet ska omfatta även de ytterligare uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

Förslag om nya möjligheter till biometriska jämförelser

Regeringen föreslår att Polismyndigheten ska få använda automatiserad ansikts- och fingeravtrycksjämförelse för att jämföra fingeravtryck och ansiktsbilder från en brottsutredning med uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier vid förundersökning om

- ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
- sabotage,

⁷⁰ Se förslag till ny punkt 7 i 15 § andra stycket utlänningsdatalagen.

- mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage, om brottet innefattar sabotage,
- olovlig kårverksamhet eller brott mot medborgerlig frihet,
- spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person,
- företagsspioneri, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,
- brott enligt terroristbrottslagen,
- försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott, eller
- ett annat brott om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

En jämförelse ska också få göras vid en förundersökning om ett sådant brott som kan ligga till grund för en jämförelse i EU:s gemensamma databas för identitetsuppgifter (CIR).

Jämförelsen ska endast få göras om det finns särskild anledning att anta att det är gärningsmannen som förekommer på spårbilden samt om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Jämförelse ska endast få göras med fingeravtryck och ansiktsbilder i registren av den som fyllt 15 år. Beslutet om jämförelse ska fattas av åklagare och utföras av Nationellt forensiskt centrum.

En möjlighet att under dessa förutsättningar göra jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register kan enligt förslaget väsentligt öka polisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att identifiera den som har begått ett brott i de fall det finns anledning att anta att den misstänkte förekommer i verkets register. Detta intresse väger enligt regeringen så tungt att det är motiverat att föreslå att metoden införs även med beaktande av det intrång i den personliga integriteten som jämförande sökningar innebär för de registrerade. Det framhålls att det är vanligt förekommande i EU-rätten att biometriska uppgifter som behandlas

inom ramen för utlänningsrätten också får användas för att utföra automatiserade jämförelser av personuppgifter vid utredning om allvarlig brottslighet. Metoden ska enligt förslaget endast få användas vid viss allvarlig brottslighet och med särskild restriktivitet och i förslaget görs mot den bakgrunden bedömningen att den är förenlig med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Jämförelser ska endast få göras om en åklagare har beslutat om det i ett enskilt fall och det skydd för personuppgifter som brottsdatalagen och polisens brottsdatalog ställer upp ska följas. Enligt förslaget gör möjligheten till automatiserade jämförelser i Migrationsverkets register därmed inte avkall på de rättssäkerhetskrav som gäller vid behandling av personuppgifter eller vid prövning av om en misstänkt person har gjort sig skyldig till ett brott.

Utredningens bedömning

Frågan som utredningen har att ta ställning till är om den möjlighet till automatiserade jämförelser som föreslås i prop. 2024/25:37 också ska omfatta de uppgifter som utredningen nu föreslår ska ingå i Migrationsverkets register. Utredningens förslag innebär visserligen en omfattande utökning av antalet uppgifter i Migrationsverkets register och en längre lagringsperiod för uppgifterna. Det är dock fråga om samma sorts uppgifter som redan lagras i Migrationsverkets register. De uppgifter som ska lagras har också tagits upp för liknande ändamål som de uppgifter som redan lagras i registret. Det övergripande syftet med Migrationsverkets register är därmed fortsatt detsamma. Det starka behov av automatiserade jämförelser med uppgifter i Migrationsverkets register som föranlett regeringens förslag gäller alltså. Utredningen kan inte identifiera några anledningar som gör att det är mer integritetskänsligt eller föranleder andra risker att tillåta jämförelser med de uppgifter som utredningen nu föreslår ska ingå i registret än med befintliga uppgifter. De skäl som föranleder regeringens förslag och den bedömning som gjorts i propositionen är också aktuella för de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i registret. Under förutsättning att de begränsningar som ställs upp i lagförslaget följs gör utredningen bedömningen att det måste anses proportionerligt

att tillåta automatiserade jämförelser även med de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i registret.

7.12 Gallring av uppgifter i Migrationsverkets register

Utredningens bedömning: Det är nödvändigt och proportionerligt att lagra fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register under längre tid än i dag. Hur lång tid som uppgifterna behöver lagras varierar mellan olika ärenden. Gallringsfristen behöver därför i större utsträckning utgå från omständigheterna i det enskilda ärendet.

Utredningens förslag: Fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register ska som utgångspunkt gallras senast tio år från det att uppgifterna registrerades, förutom i följande situationer.

Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd ska uppgifterna gallras när den registrerade blir svensk medborgare, om inte uppehållstillståndet löper ut utan att ett nytt tillstånd beviljas. I sådant fall ska uppgifterna gallras tio år från det att tillståndet löper ut.

Om den registrerade har ett gällande beslut om avvisning eller utvisning eller ett gällande återreseförbud ska uppgifterna gallras senast tio år från det att beslutet om avvisning eller utvisning upphör att gälla eller återreseförbudet löper ut.

Under alla omständigheter ska uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras senast vid den tidpunkt då den registrerade blir svensk medborgare.

Utredningen har i tidigare avsnitt föreslagit dels att uppgifter ska få lagras i ökad utsträckning i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, dels att de uppgifter som lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska få användas för fler ändamål än i dag. Utredningen föreslår också i avsnitt 7.9 att fingeravtryck och fotografier i vissa fall ska få tas upp i ett ärende om svenskt medborgarskap för kontroll mot Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och i avsnitt 7.11.2 att uppgifter i Migrationsverkets register ska få använ-

das i ärenden om medborgarskap, till exempel för kontroller av om kraven på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet är uppfyllda.

För att utredningens förslag ska få effekt behöver det finnas uppgifter i Migrationsverkets register som kan användas som jämförelsematerial eller underlag för kontroller. Det behövs därför en översyn av gallringsbestämmelsen för Migrationsverkets register.

Enligt nuvarande regler ska uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier alltid gallras senast när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska en uppgift gallras senast tio år från det att den registrerades. Uppgifter som tagits upp i samband med en inre utlänningskontroll ska gallras senast sex år från det att uppgiften registrerades.

Den gallringsfrist som finns i dag ger utrymme för lika lång lagring av uppgifter i Migrationsverkets register oberoende av vad som är anledningen till att en uppgift har registrerats. Dagens reglering är utformad som att det finns ett behov av att behålla uppgifter i registret som längst i tio år efter att de har registrerats. Detta är enligt utredningen också en rimlig utgångspunkt för den nya regleringen – även i de fall som uppgifter tagits upp i samband med en inre utlänningskontroll. En så lång längsta lagringstid bidrar till Migrationsverkets möjligheter att identifiera att en person tidigare förekommit hos myndigheten i Sverige och bör bidra till att begränsa riskerna för identitetsbedrägerier. Utgångspunkten för utredningens förslag är därför att fingeravtryck och fotografier i verkets register som utgångspunkt ska gallras senast tio år efter att de har registrerats.

I vissa fall finns det dock behov av att spara fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register under längre perioder än tio år från det att de har registrerats. Det gäller när den utlännings som registreringen avser har ett gällande avlägsnandebeslut eller återreseförbud eller ett gällande beslut om uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.9 att fingeravtryck och fotografier under vissa förutsättningar ska få användas för kontroll mot Migrationsverkets register i vissa medborgarskapsärenden. En sådan kontroll syftar till att kontrollera att den person som ansöker om svenskt medborgarskap är samma person som tidigare har beviljats uppehållstillstånd. För att detta förslag ska få avsedd

effekt krävs att fingeravtryck och fotografier från den som har uppehållstillstånd i Sverige inte gallras förrän utlänningsbeslutet har beviljats svenskt medborgarskap, om inte uppehållstillståndet löpt ut utan att något nytt tillstånd beviljats dessförinnan. Att det finns jämförelsematerial i Migrationsverkets register är viktigt för att kontrollmöjligheten ska få en faktisk effekt. Utan sådant jämförelsematerial blir kontrollmöjligheten alltför enkel att kringgå.

Även utredningens förslag i avsnitt 7.10 om att biometriska uppgifter i ökad utsträckning ska få användas för verifiering av en utlännings identitet under vistelsen i Sverige, till exempel i samband med att ett uppehållstillståndskort ska utfärdas, medför ett behov av att lagra uppgifter under hela den tid som en utlänning har ett gällande uppehållstillstånd.

Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2024:10) föreslagit att preskriptionsfristen för ett avlägsnandebeslut ska börja löpa först när en utlänning lämnar landet i enlighet med beslutet. Om utredningens förslag genomförs finns det ett behov av att lagra fingeravtryck och fotografier från den som har ett avlägsnandebeslut eller ett gällande återreseförbud under längre perioder än i dag. Det beror på att det kan bli fråga om att verkställa samma avlägsnandebeslut under längre tid. Biometrin kan också behövas för att kunna registreras i SIS under längre perioder, i samband med att ett återreseförbud ska registreras. Fingeravtryck och fotografier från den som har ett gällande avlägsnandebeslut behöver också lagras under avlägsnandebeslutets giltighetstid för att det ska vara möjligt att upptäcka att den som kontrolleras i samband med en inre utlänningskontroll har ett gällande avlägsnandebeslut.

Det finns också behov av att fingeravtryck och fotografier från den som har haft ett uppehållstillstånd eller ett gällande avlägsnandebeslut får lagras under en period efter att beslutet har upphört att gälla. Det behövs för att man vid en eventuell senare ansökan om uppehållstillstånd ska kunna koppla samman en ansökan med de uppgifter som finns om utlänningsbeslutet sedan tidigare. Man skulle kunna tänka sig olika tider för en sådan gallring. Enligt utredningens bedömning kan ett sådant behov finnas under relativt lång tid, särskilt i de fall som en utlänning utgör ett säkerhetshot. Utredningens förslag bör inte leda till en kortare lagringstid än vad som gäller i dag. Att uppgifterna får sparas under den tid som utlänningsbeslutet har ett gällande uppehållstillstånd eller under den tid som ett

avlägsnandebeslut eller återreseförbud gäller kan visserligen innebära en förlängning av lagringstiden i förhållande till dagens regler. Det är dock inte självklart att så är fallet, särskilt inte om utlänningsen endast har beviljats ett kortare uppehållstillstånd i Sverige. Det förekommer också att utlänningsar som har haft uppehållstillstånd i Sverige som har löpt ut stannar kvar i landet under perioder, trots att man inte har rätt att vistas här. Det finns ingen uppskattning av hur vanligt detta är, bland annat på grund av att det inte sker någon egentlig uppföljning av denna grupp. Om fingeravtryck och fotografier finns sparade skulle det kunna upptäckas vid en inre utlänningskontroll.

Utredningens förslag är mot denna bakgrund att fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register som utgångspunkt ska gallras senast tio år efter det att uppgiften registrerades. Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd, meddelats ett beslut om avvisning eller utvisning eller ett återreseförbud ska uppgifterna i stället gallras senast tio år efter att uppehållstillståndet eller återreseförbudet har löpt ut eller tio år efter att avlägsnandebeslutet har upphört att gälla. Under alla omständigheter ska uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier gallras om och när den registrerade blir svensk medborgare.

Detta förslag innebär en avsevärt längre lagring än i dag för vissa uppgifter som finns i Migrationsverkets register. Det gäller särskilt för den som lever i Sverige under långa perioder med uppehållstillstånd utan att beviljas svenskt medborgarskap eller för den som lever i Sverige med ett gällande avlägsnandebeslut utan att detta verkställas under långa perioder. Även i andra fall kan dock förslagen innebära något längre lagringstider. Det gäller till exempel utlänningsar som lever en period i Sverige med uppehållstillstånd och därefter återvänder till hemlandet eller för utlänningsar som meddelas ett avlägsnandebeslut och som följer detta. I dessa fall kommer uppgifterna i Migrationsverkets register att gallras först tio år efter dessa tidpunkter, i stället för som i dag, tio år från det att uppgifterna registrerades. En sådan lagring svarar dock mot angelägna behov och är en nödvändig förutsättning för att Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska fylla sitt syfte. Utredningen anser därför att en sådan längre lagringsperiod är motiverad och nödvändig. Den framstår inte heller som oproportionerligt lång i förhållande till syftet med registret.

7.13 Vissa frågor om sökning i Polismyndighetens register

7.13.1 Användning av fotografier för sökning gentemot Polismyndighetens register

Utredningens förslag: Migrationsverket ska få använda fotografier för sökning mot Polismyndighetens biometriregister (enligt nu gällande rätt fingeravtrycks- och signalementregister). Detta ska förtydligas i 15 § utlänningsdatalagen.

Bestämmelserna i 2 kap. 10 § och 5 kap. 1 §⁷¹ polisens brottsdatalag ska justeras för att möjliggöra sådan behandling.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om Migrationsverket ska kunna använda fotografier som myndigheten lagrar för att göra en kontroll mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister. Parallellt med utredningens arbete har pågått en översyn av regleringen av Polismyndighetens register. I regeringens proposition 2024/25:37 *Biometri i brottsbekämpningen* finns förslag som innebär omfattande förändringar av regleringen av Polismyndighetens register. I stället för fingeravtrycks- och signalementregister föreslås Polismyndigheten få föra biometriregister över dömda, misstänkta och spår. Registren ska bland annat få innehålla fingeravtryck och fotografier och dna-profiler. Utredningens förslag till lagändringar utgår från den föreslagna regleringen. Beskrivningen nedan utgår därför från det nya förslaget till reglering av Polismyndighetens biometriregister.

Möjligheter till kontroll av uppgifter mot Polismyndighetens register

Fingeravtryck som tagits upp med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen – det vill säga sådana fingeravtryck som lagras i Migrationsverkets register – får enligt dagens regelverk användas för sökning mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementregister. Enligt förslaget i prop. 2024/25:37 ska Migrationsverket få använda fingeravtryck för jämförelse med uppgifter i biometriregistret över

⁷¹ I lydelsen enligt prop. 2024/25:37.

misstänkta och dömda, dock inte med uppgifter i biometriregistret över spår.

Biometriregistret över misstänkta och dömda föreslås bland annat få innehålla fingeravtryck och fotografier från personer som är skäligen misstänkta för brott eller dömda för brott och som har fått sina fingeravtryck tagna med stöd av rättegångsbalken och från personer som har fått sina fingeravtryck tagna med stöd av vissa bestämmelser i LSU. Biometriregistret över dömda ska också få innehålla uppgifter om personer som varit föremål för en åtgärd enligt 8 a § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 8 kap. 7 a § fängelselagen (2010:610). Registret föreslås också under vissa förutsättningar få innehålla fingeravtryck från en person som dömts för brott i en annan medlemsstat inom EU.

Polismyndighetens register förs enligt förslaget i prop. 2024/25:37, och enligt dagens lagstiftning, i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden, underlätta identifiering av okända personer och kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen.

Uppgifterna om en misstänkt eller dömd person får inte behandlas längre än tre månader efter att uppgifterna tagits bort ur misstanke- eller belastningsregistret.

Migrationsverkets möjlighet att använda fingeravtryck för sökning mot Polismyndighetens register har motiverats med att en sådan sökning visar om en person är känd av polisen sedan tidigare som (i Sverige) dömd eller misstänkt gärningsman. I vissa fall kan sökningen också visa om en person är internationellt efterlyst av Interpol. Sådana uppgifter kan utgöra ett mycket viktigt underlag för bedömningen av om en utlänning ska beviljas uppehållstillstånd. Sökningen mot Polismyndighetens register utgör dessutom en viktig del i arbetet med att klarlägga identiteten, genom att det i myndighetens register finns uppgifter om bland annat namn och identitet. Sökningen kan därför bidra till att verifiera en tidigare känd identitet eller, om en annan identitet påträffas, aktualisera ytterligare utredning. Informationen kan också vara av vikt inför utredningssamtal eller hjälpa sökanden att styrka asylskäl som grundas i efterlysningar från en annan stat där dödsstraff utmäts. Ändamålet

med Migrationsverkets behandling är främst att försöka fastställa utlänningens identitet.⁷²

När Migrationsverket har tagit upp ett fingeravtryck med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen görs idag en sökning mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter. Om sökningen ger träff gör Nationellt forensiskt centrum, NFC, en jämförelse mellan de fingeravtryck som gett träff och de sökta fingeravtrycken för att avgöra om de sökta fingeravtrycken överensstämmer med någon eller några av träffarna. Resultatet av jämförelsen levereras till Migrationsverket och registreras i centrala utlänningsdatabasen. Migrationsverket ansvarar för att ta kontakt med Polismyndigheten för närmare uppföljning i ärendet.

Möjligheter att använda fotografier för identitetskontroll

När Migrationsverket får in ett fotografi och det råder osäkerhet om vem fotografiet föreställer får verket använda det fotografiet för jämförelse med lagrade fotografier hos Migrationsverket. En sådan jämförelse syftar till att kunna knyta ett foto till en viss identitet eller ett visst ärende hos Migrationsverket och att effektivisera identitetsarbetet. I samband med att denna möjlighet infördes gjordes bedömningen att en sådan möjlighet knappast kunde innebära några risker för kränkningar av den enskildes integritet. Tvärtom ansågs en säkrare identitetsanalys snarast gynna enskildas integritet genom att risken för oklarheter och missförstånd om enskildas identitet minskar. Eventuella risker för att fotojämförelsen leder till att fotografier som i själva verket föreställer två olika personer bedöms avse samma person bedömdes snabbt kunna upptäckas i handläggningen och inte medföra några större olägenheter för den enskilde.⁷³

Fotografier används också tillsammans med fingeravtryck för kontroller mot de EU-gemensamma informationssystemen, se mer under avsnitt 7.4.4.

⁷² Prop. 2015/16:65 s. 75 och 76.

⁷³ Prop. 2015/16:65 s. 74.

Migrationsverket ska få använda fotografier för sökning mot Polismyndighetens register

Det finns flera skäl för varför det också bör vara möjligt för Migrationsverket att använda även fotografier för sökning mot Polismyndighetens register. Dels finns det situationer där Migrationsverket har tillgång till fotografier av en utlänning men inte fingeravtryck. Det rör sig framför allt om utlänningar som har ansökt om uppehållstillstånd på annan grund än asyl innan utredningens förslag till nya möjligheter att spara fingeravtryck träder i kraft. Dels varierar kvaliteten på fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register. Det finns situationer där de fingeravtryck som finns tillgängliga inte är av sådan kvalitet att de ensamma kan användas för att identifiera en utlänning som förekommer i Polismyndighetens register. Om det gick att kombinera en sökning med fingeravtryck med en sökning med fotografier skulle möjligheterna till identifiering öka avsevärt och felaktiga resultat skulle begränsas.

Möjligheten till sökning mot Polismyndighetens register svarar mot viktiga intressen och fyller en mycket viktig funktion i Migrationsverkets arbete med att utreda en utlännings identitet och eventuell brottslighet i Sverige i de fall det är av betydelse för det tillstånd som ska beviljas. En möjlighet att också använda fotografier för sådana sökningar kommer att öka Migrationsverkets möjligheter att utreda en utlännings identitet och eventuella brottslighet i Sverige. Det kommer också att minska risken för felaktiga resultat vilket i sig minskar integritetsintrånget för de registrerade.

Uppgifterna i Polismyndighetens register har samlats in av en annan myndighet och för andra ändamål än de som Migrationsverket avser att behandla dem för. Redan omständigheten att en enskild utlänning är registrerad i Polismyndighetens register och att Migrationsverket får kännedom om det kan vara känslig för den enskilde. Att Migrationsverket får ta del av personuppgifterna kan därför i sig innebära ett intrång i den personliga integriteten. Vid införandet av möjligheten att göra jämförelser med fingeravtrycksuppgifter konstaterade lagstiftaren dock att förfarandet inte kunde anses innebära några egentliga risker för intrång i enskildas personliga integritet så länge de grundläggande kraven på personuppgiftsbehandling iakttogs.⁷⁴ Utredningens bedömning är att detta gäller

⁷⁴ Prop. 2015/16:65 s. 75 och 76.

även i dag, även för en möjlighet till jämförelser med fotografier. Det har ansetts berättigat för Migrationsverket att få ta del av uppgifter om att en utlänning förekommer i Polismyndighetens register. En sådan uppgift kan både vara av vikt för att fastställa utlänningens identitet och ge information om eventuell brottslighet som utlänningen har gjort sig skyldig till som kan vara av avgörande betydelse för rätten till uppehållstillstånd. En möjlighet att även använda fotografier för sökning mot registret bör dels öka Migrationsverkets möjligheter att utreda en utlännings identitet och brottslighet i Sverige, dels minska riskerna för de registrerade eftersom det bör leda till mer träffsäkra sökresultat och mindre risker för felträffar. De ytterligare risker för den personliga integriteten som följer av att sådana sökningar får göras också med fotografier bör inte överdrivas.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att det är lämpligt att Migrationsverket ges möjlighet att använda fotografier för sökning mot Polismyndighetens register, på samma sätt som Migrationsverket i dag får använda fingeravtryck. Utredningen föreslår därför att fotografier ska få användas för sökning. Sådana sökningar bör utföras på motsvarande sätt som sker i dag vid sökningar med fingeravtryck genom att NFC bistår Migrationsverket med sökningen.

För att möjliggöra sådana sökningar behöver regleringen av Polismyndighetens register justeras, så att registret även får föras i syfte att kontrollera fotografier som Migrationsverket tagit. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag behöver också justeras för att möjliggöra kontroller även med fotografier.

7.13.2 Utökade sökmöjligheter i vissa ärenden

Utredningens förslag: Fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen och 13 a § medborgarskapslagen bör få användas för kontroller mot Polismyndighetens register. Detta ska förtydligas i 5 kap. 1 § polisens brottsdatalag.⁷⁵

⁷⁵ I lydelsen enligt prop. 2024/25:37.

Som framgår ovan är kan Migrationsverket i dag endast använda fingeravtryck som tas upp med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen för kontroller mot Polismyndighetens register. Med stöd av denna bestämmelse tas fingeravtryck bland annat upp när en utlänning söker asyl. Utredningen föreslår i avsnitt 7.6 att sådana fingeravtryck i framtiden i stället ska tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen. I avsnitt 7.9.2 har utredningen vidare beskrivit nödvändigheten av att fingeravtryck som tas upp i vissa ärenden om svenskt medborgarskap får användas för kontroll mot Polismyndighetens register, främst i syfte att utreda om kravet på ett hederligt levnads-sätt är uppfyllt. I avsnitt 7.11.2 finns förslag på ändringar i 15 § utlänningsdatalagen som möjliggör sådana sökningar.

För att inte möjligheterna till jämförelser med uppgifter i Polismyndighetens register ska minska med anledning av utredningens förslag behöver även fingeravtryck och fotografier som tas upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen få användas för jämförelser med uppgifterna i Polismyndighetens biometriregister. För att förslagen i avsnitt 7.11.2 ska få avsett resultat krävs också att även fingeravtryck som tagits upp i medborgarskapsärenden får användas för sådana jämförelser.

En sådan möjlighet innebär att även fingeravtryck och fotografier som tagits upp av den som söker uppehållstillstånd på andra grunder än asyl kommer att kunna användas för jämförelser med uppgifterna i Polismyndighetens register i de fall det finns behov av det. Till skillnad från asylsökande befinner sig sådana utlänningar vanligtvis inte i Sverige vid en första ansökan om uppehållstillstånd. Sannolikheten för att man skulle få en träff vid en jämförelse med Polismyndighetens register är därför mindre. Dessutom krävs vanligtvis att en sådan utlänning har styrkt sin identitet. Behovet av att göra en sökning mot Polismyndighetens register kan därför vara mindre i sådana ärenden, särskilt i syfte att identifiera en utlänning. Det förekommer dock falska eller manipulerade identitetshandlingar. Även den som befinner sig utomlands kan tidigare ha varit i Sverige och då varit misstänkt eller dömts för brottslighet. Som framgår av avsnitt 7.4.2 kan sökningar med uppgifter om fingeravtryck bidra till att upptäcka utlänningar som uppträder under falska identitetsuppgifter och det kan också vara ett viktigt verktyg för att få uppgifter om en utlännings identitet.

Även uppgifter om att en utlänning är dömd eller misstänkt för brott i Sverige kan ha betydelse för rätten till uppehållstillstånd och för rätten till medborgarskap. Redan i dag har Migrationsverket rätt att få ut uppgifter ur Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister i ärenden enligt medborgarskapslagen och i ärenden enligt utlänningslagen. I vissa anknytningsärenden har myndigheten dessutom rätt att få ut uppgifter även om andra än sökanden.⁷⁶ Sådana uppgifter är av betydelse för rätten till uppehållstillstånd och medborgarskap. I dag görs sådana sökningar med alfanumeriska uppgifter. En möjlighet att söka även med fingeravtrycksuppgifter i de fall det finns behov av det skulle öka möjligheterna att upptäcka brottslighet som begåtts i någon annan identitet. Det är också ett verktyg som kan motverka identitetsbedrägerier. Det framstår därför som nödvändigt att sådana sökningar får göras också med biometriska uppgifter.

Misstankeregistret innehåller uppgifter om personer som har fyllt 15 år och som är skäligen misstänkta för brott mot brottsbalken, annat brott för vilket svårare straff än böter är föreskrivet samt vissa brott som är begångna utomlands, under förutsättning att lagföring ska ske i Sverige. Belastningsregistret innehåller bland annat uppgifter om den som har ålagts påföljd för brott genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot. Polisens biometriregister över misstänkta föreslås få innehålla uppgifter om den som är 15 år och som är skäligen misstänkt för ett brott och som har kroppsbesiktigats enligt rättegångsbalken. Registret föreslås också få innehålla vissa uppgifter enligt LSU. Polisens biometriregister över dömda föreslås få innehålla bland annat uppgifter om den som har dömts för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan eller har godkänt ett strafföreläggande för ett sådant brott. Uppgifter får behandlas i biometriregistren under en tid som korresponderar med den tid som de får behandlas i misstanke- respektive belastningsregistret.

Utredningens bedömning är att en möjlighet att göra sökningar med fingeravtryck i förhållande till Polismyndighetens register är en nödvändig förutsättning i arbetet med att motverka identitetsbedrägerier. Mot bakgrund av att myndigheterna redan i dag har rätt att ta del av sådana uppgifter som finns i registren via sök-

⁷⁶ 3 § 8 förordningen (1999:1135) om misstankeregister samt 10 § 14 förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

ningar med alfanumeriska uppgifter framstår det inte heller som ett oproportionerligt intrång i den personliga integriteten. Det är med andra ord nödvändigt och proportionerligt att uppgifter som behandlas för ändamål som faller inom brottsdatalogens tillämpningsområde också får användas i ärenden om uppehållstillstånd och medborgarskap (jfr 2 kap. 22 § brottsdatalogen).

Det bör därför framgå av polisens brottsdatalog att registret också får föras i syfte att kontrollera fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket tagit upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen. I de allra flesta fall kommer det i medborgarskapsärenden att vara fråga om jämförelser av fingeravtryck som tagits upp med stöd av 9 kap. 8 eller 8 a § utlänningslagen. Det kan dock finnas situationer där det är fråga om jämförelser av fingeravtryck som tagits upp med stöd av den föreslagna 13 a § medborgarskapslagen. Det bör därför framgå av polisens brottsdatalog att registret får föras också i syfte att kontrollera sådana fingeravtryck.

7.14 En effektiv överföring av fingeravtryck och fotografier till Säkerhetspolisen

En del av utredningens uppdrag gäller att se över förutsättningarna för automatiserad överföring av fingeravtryck till Säkerhetspolisen. För att myndigheterna ska ha möjlighet att upptäcka potentiella säkerhetshot är det enligt utredningens direktiv inte tillräckligt att Migrationsverket har tillgång till fingeravtryck och fotografier. Enligt direktiven behöver det också finnas förutsättningar för Migrationsverket att effektivt förmedla uppgifter till Säkerhetspolisen. Utredningen ska därför ta ställning till om Migrationsverket ska kunna föra över fingeravtryck och fotografier som myndigheten lagrar till Säkerhetspolisen.

7.14.1 Elektroniskt utlämnande

Automatiserad överföring, eller elektroniskt utlämnande, av uppgifter brukar delas upp i två kategorier av behandling – direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande (utlämnande på medium för automatiserad behandling).

Direktåtkomst innebär att en utlämnande myndighet ger en utomstående, ofta en annan myndighet, direkt tillgång till uppgifter som behandlas hos myndigheten. Det betyder att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter som den mottagande myndigheten vid ett visst tillfälle tar del av. Uppgifter som den mottagande myndigheten har direktåtkomst till är i normalfallet att anse som utlämnade dit i och med att direktåtkomsten upprättats. Det fattas därför inte något beslut om utlämnande vid varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. Den utlämnande myndigheten behöver göra en bedömning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att direktåtkomsten skapas.

Förenklat kan sägas att utlämnande på medium för automatiserad behandling är sådan elektronisk informationsöverföring som inte är direktåtkomst. Vid sådant utlämnande är det den utlämnande myndigheten som förfogar över prövningen av om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till mottagaren.

Den tekniska utvecklingen har dock medfört att det i många fall är svårt att särskilja direktåtkomster från annat elektroniskt utlämnande. Annat elektroniskt utlämnande kan utformas som frågesvar-tjänster, där bedömningen av om en uppgift ska lämnas ut görs automatiserat efter en förfrågan från de mottagande myndigheterna.⁷⁷ Både direktåtkomster och annat elektroniskt utlämnande kan alltså utformas på sätt som ger mottagaren en mer eller mindre omedelbar tillgång till information från den utlämnande myndigheten och där eventuella sekretessprövningar är gjorda på förhand.

En bestämmelse som ger möjlighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte i sig sekretessbrytande, om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten. När en sekretessbelagd uppgift lämnas ut med stöd av direktåtkomst överförs sekretessen till den mottagande myndigheten, om det inte finns någon annan sekretessbestämmelse som redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten (11 kap. 4 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

⁷⁷ Jfr HFD 2015 ref. 61 (LEFI-Online).

7.14.2 Utlänningsdatalagens regler om elektroniskt utlämnande

I utlänningsdatalagen är utlämnande genom direktåtkomst särskilt reglerat. Det finns inga särskilda regler om annat elektroniskt utlämnande.

Enligt 19 § utlänningsdatalagen får vissa myndigheter, däribland Säkerhetspolisen, medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket. Säkerhetspolisens direktåtkomst begränsas enligt 11 § utlänningsdataförordningen till de personuppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra någon av följande uppgifter.

- Förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott.
- Utreda eller lagföra sådana brott som avses i punkten ovan.
- Fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer.
- Fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.
- Fullgöra någon annan uppgift som rör nationell säkerhet och som anges i lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen.

Enligt 20 § utlänningsdatalagen, som är en sekretessbrytande bestämmelse⁷⁸, har Säkerhetspolisen rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 § utlänningsdatalagen. Migrationsverket ska också på begäran av Säkerhetspolisen lämna ut sådana personuppgifter som verket behandlar med stöd av 11 § 1 och 2 utlänningsdatalagen. Det är alltså i dag inte möjligt för Säkerhetspolisen att genom direktåtkomst få tillgång till uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier som behandlas med stöd av 15 § utlänningsdatalagen.

Migrationsverket får meddela föreskrifter om vad som krävs i fråga om behörighet och säkerhet för att direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket ska kunna medges. Direkt-

⁷⁸ Prop. 2015/16:65 s. 94.

åtkomst får inte medges innan Migrationsverket har försäkrat sig om att den mottagande myndigheten uppfyller uppställda krav på behörighet och säkerhet (14 § 2 utlänningsdataförordningen).

7.14.3 En utökad direktåtkomst för Säkerhetspolisen

Utredningens förslag: Säkerhetspolisen ska få medges direktåtkomst till sådana personuppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier som myndigheten behöver för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen samt för att fullgöra uppgifter inom ramen för beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).

Utredningens bedömning: En direktåtkomst för Säkerhetspolisen innebär inte ett oacceptabelt integritetsintrång.

Det finns ett behov av automatiserad överföring

Utredningen har ovan beskrivit att behandlingen av fingeravtryck är ett mycket viktigt verktyg för att upptäcka säkerhetshot i utlänningsärenden, och att det i många fall är en förutsättning för att upptäcka personer som uppträder under falska identitetsuppgifter. En del av Säkerhetspolisens uppdrag är att identifiera säkerhetshot i utlänningsärenden och i ärenden om svenskt medborgarskap.⁷⁹ Säkerhetspolisen har även ansvar för att verkställa vissa avlägsnandebeslut. Säkerhetspolisen arbetar också med att identifiera särskilt kvalificerade säkerhetshot inom ramen för LSU. Säkerhetspolisen har därför getts en omfattande direktåtkomst till personuppgifter som behandlas hos Migrationsverket bland annat för att möjliggöra att myndigheten kan utföra detta uppdrag.

En effektiv tillgång till fingeravtryck är en viktig faktor för Säkerhetspolisens möjligheter att fullgöra sina uppdrag enligt utlänningslagstiftningen. Frågan som utredningen ska ta ställning till är om Säkerhetspolisen också ska få ta del av fingeravtryck på automatiserad väg. Utredningens uppdrag rör alltså inte Säker-

⁷⁹ 1 kap. 7 § utlänningslagen och 27 § medborgarskapslagen.

hetspolisens generella tillgång till sådana uppgifter utan formen för överföring av sådana uppgifter mellan myndigheterna.

I dagsläget saknas det enligt Migrationsverket och Säkerhetspolisen förutsättningar för automatiserad överföring av sådana uppgifter mellan myndigheterna. Det skapar problem kring hur sådana uppgifter ska överföras till Säkerhetspolisen. Myndighetens kontroller blir inte så effektiva som de skulle kunna vara, vilket ur ett säkerhetsperspektiv inte är tillfredsställande. Utredningens uppfattning är att effektiva kontroller av om en utlännings utgör ett hot mot den nationella säkerheten förutsätter att Säkerhetspolisen ges möjlighet att få tillgång till fingeravtryck på automatiserad väg.

Säkerhetspolisen förordar en direktåtkomst

Frågan blir då hur en ordning som innebär att Säkerhetspolisen får tillgång till uppgifterna i Migrationsverkets register ska utformas. Här kan man antingen tänka sig ett utlämnande som sker på begäran av Säkerhetspolisen eller att Säkerhetspolisen ges direktåtkomst även till sådana uppgifter.

Säkerhetspolisen förordar att myndigheten ska ges direktåtkomst till Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det finns enligt myndigheten flera skäl för detta. Informationsutbytet mellan Säkerhetspolisen och Migrationsverket bygger i stor utsträckning på direktåtkomst. En direktåtkomst även till Migrationsverkets register skulle därmed tekniskt sätt kunna passas in i den redan befintliga infrastrukturen mellan myndigheterna. Därutöver kan det, på grund av Säkerhetspolisens uppdrag, finnas situationer där myndigheten av säkerhetsskäl behöver få tillgång till fingeravtryck brådskande, även utanför kontorstid. Detta kan också gälla i ärenden enligt utlänningslagen. Enligt myndigheten innebär därför en automatiserad överföring som innefattar att en tjänsteman på Migrationsverket behöver göra en bedömning av om uppgiften ska lämnas ut en fördröjning av hanteringen. I de fall som ett informationsutbyte initieras av Säkerhetspolisen kan det också av säkerhetsskäl vara känsligt att myndigheten är intresserade av fingeravtryck i ett visst ärende. En möjlighet till direktåtkomst skulle alltså effektivisera överföringen av uppgifter mellan myndigheterna i förhållande till ett uppgiftslämnande som sker på begäran.

Direktåtkomst innebär inte ett oacceptabelt integritetsintrång

Att en myndighet medges direktåtkomst till en annan myndighets uppgifter kan innebära ökade risker för intrång i den personliga integriteten. En möjlighet till direktåtkomst innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjlighet att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Riskerna för intrång i den personliga integriteten kan dock begränsas genom en väl utformad direktåtkomst. Det gäller särskilt om samma sekretesskydd för personuppgifterna gäller hos båda myndigheterna, om det finns regler som begränsar hur uppgifterna sprids och används och om informationssäkerheten är tillfredsställande. Dessutom bör direktåtkomsten avgränsas på ett sätt så att den inte ger myndigheten tillgång till fler uppgifter än nödvändigt.

Personuppgifter skyddas av sekretess

En direktåtkomst kan leda till att personuppgifter blir tillgängliga för allmänheten i större utsträckning om sekretesskyddet är lägre hos den mottagande myndigheten. Är sekretesskyddet däremot detsamma hos båda myndigheterna ökar inte riskerna för intrång i den personliga integriteten i förhållande till allmänheten.

När uppgifter överförs genom direktåtkomst blir den sekretessbestämmelse som gäller hos den överförande myndigheten också tillämplig hos den mottagande myndigheten. Finns det däremot en sekretessbestämmelse till skydd för samma intressen som gäller också hos den mottagande myndigheten har denna bestämmelse företräde.⁸⁰ Uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier omfattas av sekretess med stöd av 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen gäller med rakt skaderekvisit, det vill säga presumtionen är att uppgifterna är offentliga. Enligt 37 kap. 1 § första stycket samma lag gäller sekretess också för uppgifter i

⁸⁰ 11 kap. 4 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen.

verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller i detta fall med ett omvänt skaderekvisit – presumptionen är att uppgifterna inte är offentliga. Sekretessbestämmelserna i 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller för alla myndigheter, det vill säga även hos Säkerhetspolisen. Uppgifter hos Säkerhetspolisen kan också omfattas av sekretess enligt 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Denna bestämmelse gäller till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i brottsbekämpande verksamhet. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit – presumptionen är att uppgifterna inte är offentliga. Även om denna sekretessbestämmelse skulle ha företräde framför bestämmelserna i 21 kap. 5 § eller 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen leder det inte till ett lägre sekretesskydd för enskilda.

De uppgifter som kan komma att bli föremål för direktåtkomst får därför ett lika starkt eller starkare sekretesskydd hos Säkerhetspolisen som hos Migrationsverket.

Det finns behörighetsbegränsningar

En annan integritetsrisk vid direktåtkomst är att uppgifter sprids till en alltför omfattande krets av personer. Denna integritetsrisk minskas om det hos den mottagande myndigheten finns tydliga regler om vilka personer som får ta del av direktåtkomsten.

Enligt 5 kap. 5 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska Säkerhetspolisen se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Behörighetsbegränsningen gäller både för personuppgifter i Säkerhetspolisens egna system och i system som myndigheten får tillgång till genom direktåtkomst. Vid tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter ska, utöver behovet av uppgifterna, utbildning och erfarenhet särskilt beaktas. Säkerhetspolisen ansvarar också för att det inom myndigheten finns rutiner för tilldelning, förändring, borttagning och regelbunden uppföljning av behörigheter för åtkomst till personuppgifter (4 kap. 5 och 6 §§ förordningen (2019:1235) om Säkerhetspolisens

behandling av personuppgifter). Säkerhetspolisen har med andra ord ett ansvar för att begränsa åtkomstmöjligheterna till uppgifter så mycket som möjligt. Även om en direktåtkomst för Säkerhetspolisen kommer att öka kretsen som har tillgång till uppgifterna blir den inte större än vad som är nödvändigt. Utredningens bedömning är att risken för att uppgifterna sprids hos Säkerhetspolisen på ett sätt som kan innebära risker för enskildas integritet är liten.

Informationssäkerheten säkerställer skyddet för personuppgifter

Ytterligare en aspekt som behöver beaktas vid införandet av en direktåtkomst är vad som gäller för informationssäkerheten hos den mottagande myndigheten. Om informationssäkerheten hos den mottagande myndigheten är hög, så att det kan garanteras att informationen endast når dem som har behov av den, inger en möjlighet till direktåtkomst mindre betänkligheter från integritetssynpunkt än vad som annars hade varit fallet.⁸¹

Inom Säkerhetspolisen råder mycket hög informationssäkerhet. Myndigheten hanterar mycket känslig information och ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller annan oavsiktlig skada (5 kap. 7 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter).

Inför ett beslut om direktåtkomst ska också Migrationsverket försäkra sig om att den mottagande myndigheten uppfyller uppställda krav på behörighet och säkerhet. Det innebär att myndigheterna inför att direktåtkomsten skapas kommer att behöva komma överens om hur skyddet för personuppgifter ska säkerställas.

Säkerhetspolisen ska ges direktåtkomst

Som framgår ovan finns det ett mycket starkt behov för Säkerhetspolisen att få tillgång till uppgifter om fingeravtryck genom automatiserad överföring för att myndigheten ska ha fullgoda förutsättningar att fullgöra sina uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. En möjlighet för myndigheten att få tillgång till

⁸¹ Prop. 2009/10:85 s. 176.

sådana uppgifter genom direktåtkomst kan visserligen innebära att ett ökat informationsutbyte till myndigheten vilket också kan få konsekvenser för den personliga integriteten. I stor utsträckning är det dock fråga om uppgifter som myndigheterna redan i dag utbyter, om än inte genom elektronisk informationsöverföring. De personuppgifter som kommer att omfattas av direktåtkomsten kommer att omfattas av samma sekretesskydd hos Säkerhetspolisen. Det finns behörighetsbegränsningar på plats som innebär att det endast är en begränsad krets personer inom Säkerhetspolisen som kommer att ha tillgång till uppgifterna. Säkerhetspolisen har en hög informationssäkerhetsnivå vilket gör att en direktåtkomst inte behöver innebära några risker ur ett informations säkerhetsperspektiv. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter är föremål för extern tillsyn genom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter måste dessutom ske i förenlighet med befintliga regler om behandling av personuppgifter, vilket bland annat betyder att Säkerhetspolisen måste ha rättslig grund för behandlingen och att de sökbegränsningar som gäller enligt lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter behöver följas.

En möjlighet för Säkerhetspolisen att få direktåtkomst till Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier innebär därför inte ett oacceptabelt integritetsintrång, under förutsättning att den avgränsas på ett tydligt sätt.

Säkerhetspolisens befintliga direktåtkomst är avgränsad genom hänvisningar till de uppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra vissa uppgifter som följer av lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Utredningens uppdrag gäller Säkerhetspolisens användning av fingeravtryck och fotografier i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Det är också endast konsekvenserna av en sådan direktåtkomst som varit möjliga att utreda och överblicka inom utredningens uppdrag. Säkerhetspolisens direktåtkomst bör därför avgränsas till de uppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Detta innefattar uppgifter som Säkerhetspolisen fullgör enligt utlänningslagen, LSU och medborgarskapslagen och bör regleras genom en hänvisning till 2 kap. 1 § 3 c lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i 11 § utlänningsdataförordningen. Det bör också vara tydligt att

direktåtkomsten också omfattar de säkerhetskontroller som Säkerhetspolisen utför i ärenden om vidarebosättning, eftersom Säkerhetspolisen har i uppdrag att utföra säkerhetskontroller även i sådana ärenden.⁸² Myndighetens direktåtkomst bör därför också omfatta de uppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra uppgifter i vidarebosättningsärenden enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen. För att möjliggöra direktåtkomsten bör också den sekretessbrytande bestämmelsen i 20 § utlänningsdatalagen utökas, så att den omfattar också Säkerhetspolisens nya direktåtkomst.

7.15 Ytterligare utbyte av biometriska uppgifter mellan myndigheter

Utredningens bedömning: Utredningen kan inte identifiera att det i dagsläget finns förutsättningar för ytterligare utbyte av biometriska uppgifter mellan myndigheter i syfte att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar.

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag sett över förutsättningarna för utbyte av uppgifter om fingeravtryck och fotografier mellan Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen i syfte att öka förutsättningarna för identitetskontroller. Utredningen har också i uppdrag att se över om det finns förutsättningar för ytterligare utbyte av biometriska uppgifter mellan myndigheter.

Parallellt med utredningens uppdrag har Utredningen om ökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring⁸³ i uppdrag att se över Skatteverkets möjligheter att använda biometriska uppgifter inom folkbokföringsverksamheten. Inom ramen för den utredningens uppdrag ligger också att analysera och ta ställning till om det finns ett behov av utbyte av ansiktsbilder och fingeravtryck mellan Migrationsverket och Skatteverket samt om Polismyndigheten ska få göra biometriska jämförelser med uppgifter som behandlas hos Skatteverket. Frågan om utbyte

⁸² Jfr den bedömning som gjordes i promemorian *En mer effektiv tillgång till Migrationsverkets personuppgifter för Säkerhetspolisen*, den 11 februari 2020 (Ju2020/00549/L7).

⁸³ Utredningen om ökade befogenheter för Skatteverket inom brottsbekämpning och folkbokföring (Fi 2023:09). Utredningens uppdrag finns i dir. 2023:134.

av biometriska uppgifter med Skatteverket omhändertas alltså inom ramen för den utredningens arbete.

Utredningens uppdrag omfattar endast frågan om utbyte av uppgifter, inte frågan om att andra myndigheter ska få ökade möjligheter att samla in eller behandla biometriska uppgifter. För att utredningen ska kunna lämna ett förslag krävs alltså att det finns en annan myndighet som har biometriska uppgifter eller har möjlighet att ta upp och spara biometriska uppgifter och där ett utbyte av sådana uppgifter med Migrationsverket skulle kunna leda till bättre identitetskontroller. Utredningen har inte kunnat identifiera någon annan myndighet där så är fallet.

7.16 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

7.16.1 Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär en utökning av Migrationsverkets möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden. I korthet innebär utredningens förslag följande.

- Fingeravtryck och fotografier från samtliga ansökningar om uppehållstillstånd kommer att få lagras i Migrationsverkets register (avsnitt 7.6.2).
- Det införs nya möjligheter för Migrationsverket och Polismyndigheten att ta upp fingeravtryck och fotografier i ärenden om avvisning och utvisning. Dessa uppgifter ska få lagras i Migrationsverkets register (avsnitt 7.7.2).
- Åldersgränsen för att fingeravtryck ska få tas upp med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen sänks till sex år (avsnitt 7.8).
- Det införs en ny möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografier i vissa ärenden om svenskt medborgarskap i syfte att verifiera en utlännings identitet och kontrollera hans eller hennes levnadssätt. Dessa uppgifter kommer i vissa fall att få lagras i Migrationsverkets register (avsnitt 7.9.3–7.9.5).

- Det införs en ny möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografier i syfte att verifiera en utlännings identitet i vissa situationer (avsnitt 7.10.2).
- Det införs nya ändamål för Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier (avsnitt 7.11.2).
- Uppgifterna i Migrationsverkets register ska få lagras under längre perioder (avsnitt 7.12).
- Fler uppgifter få användas för kontroll mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter (avsnitt 7.13).
- Säkerhetspolisen ges direktåtkomst till de uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier som myndigheten är i behov av för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen (avsnitt 7.14).

7.16.2 Ökad och ny personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Utredningens förslag kommer att innebära ökad personuppgiftsbehandling. I vissa delar kommer förslagen också att innebära ny personuppgiftsbehandling.

Fingeravtryck och fotografier används redan i dag i omfattande utsträckning i utlänningsärenden för att motverka risker för identitetsbedrägerier och säkerställa kontrollen över vilka som vistas i Schengenområdet. Sådana uppgifter tas upp från alla som söker uppehållstillstånd och sökningar görs både mot svenska register och mot EU-gemensamma register. Utredningens förslag innebär en utökning av denna behandling. I huvudsak består förslagen av tre typer av behandlingar – *insamling* av fingeravtryck och fotografier, *lagring* av sådana uppgifter, samt *användning* av lagrade uppgifter.

Fingeravtryck och fotografier kommer att kunna tas upp i fler situationer än i dag och kunna lagras under längre perioder. Uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier kommer också att kunna användas för nya ändamål.

I stora delar innebär utredningens förslag justeringar av redan befintlig behandling av fingeravtryck och fotografier. Vissa delar av

utredningens förslag innebär dock ny behandling av personuppgifter. Fingeravtryck och fotografier som tas upp i samband med ansökan om uppehållstillstånd på annan grund än asyl ska få sparas i Migrationsverkets register. Fingeravtryck och fotografier ska få tas upp i ärenden om avvisning och utvisning i de fall sådana uppgifter inte redan finns tillgängliga. Även sådana uppgifter ska få sparas i Migrationsverkets register. Fingeravtryck och fotografier ska få tas upp i ärenden om svenskt medborgarskap och i vissa fall få sparas i Migrationsverkets register. Sådana uppgifter ska också få användas för kontroll av om kravet på ett hederligt levnadssätt eller en frånvaro av brottslighet är uppfyllt. Migrationsverket ska också få använda sig av biometriska uppgifter för verifiering av en utlännings identitet i vissa situationer. I ingen av situationerna är det dock fråga om helt nya kontroller eller nya uppgifter för myndigheten. Däremot är det fråga om nya möjligheter att använda sig av biometriska uppgifter för dessa kontroller.

7.16.3 Känsliga personuppgifter kommer att behandlas

Utredningens bedömning: Förslagen innebär behandling av känsliga personuppgifter i form av fingeravtryck och fotografier. Behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Undantaget i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning är tillämpligt.

Utredningens förslag innebär en utökning av behandlingen av känsliga personuppgifter i form av fingeravtryck och fotografier (biometriska uppgifter).

Sådana uppgifter får som utgångspunkt inte behandlas enligt artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning gäller dock inte om behandlingen till exempel är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundlägg-

gande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning).

Fingeravtryck och fotografier behandlas redan i dag i stor utsträckning i utlänningsärenden i syfte att minska risker för identitetsbedrägerier och upprätthålla en kontroll över vilka som befinner sig i landet och inom Schengen. I tidigare lagstiftningsärenden har gjorts bedömningen att behandlingen av personuppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och att förutsättningarna även i övrigt för att tillämpa undantaget i artikel 9.2 g är uppfyllda.⁸⁴

Enligt utredningens förslag avgränsas *insamlingen* av biometrisk data till sådana situationer där det är nödvändigt för en säker identitetskontroll och för att minska risken för identitetsbedrägerier, antingen för att det finns behov av att kontrollera utlänningsidentitet i en viss situation eller för att sådana uppgifter inte finns tillgängliga och behandlingen av sådana uppgifter är en nödvändig förutsättning för att uppfylla kraven i SIS-förordningarna eller för en säker identitetskontroll.

Utredningens förslag om *lagring* i Migrationsverkets register svarar mot angelägna behov av att motverka identitetsbedrägerier och att minska risken för felaktiga beslut om svenskt medborgarskap. Detta är viktiga allmänna intressen. Förslaget om ändrad lagringstid för Migrationsverkets register har utformats för att säkerställa att biometrisk data finns tillgängliga för Migrationsverket under den tid då sådana uppgifter behövs för att motverka identitetsbedrägerier – det vill säga under den tid som en utlänning vistas i Sverige med uppehållstillstånd eller har ett gällande avlägsnandebeslut eller beslut om återreseförbud, samt under viss tid därefter.

Förslagen om *användning* av lagrade uppgifter syftar till att säkerställa att risker för identitetsbedrägerier undanröjs genom att uppgifterna i Migrationsverkets register får användas på de sätt som behövs för att syftet med förslagen ska uppfyllas samt för att Sverige ska uppfylla kraven i SIS-förordningarna.

Sammanfattningsvis syftar alltså samtliga förslag till att uppfylla viktiga allmänna intressen. I förhållande till respektive förslag har utredningen gjort en bedömning av om det finns möjligheter att

⁸⁴ Prop. 2017/18:254 s. 35, prop. 2020/21:159 s. 22 och prop. 2021/22:81 s. 52.

uppnå det eftersträvade syftet på ett sätt som innebär att fingeravtryck och fotografier inte behöver behandlas. Förslagen har också utformats för att sådana uppgifter ska behandlas i så begränsad utsträckning som möjligt. I de fall det varit möjligt har utredningen också valt lösningar som innebär så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt. Utredningens bedömning är att förslagen utformats på ett sådant sätt att undantaget i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning är tillämpligt (se avsnitt 7.16.7 för en bedömning av förslagets proportionalitet).

7.16.4 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag kommer att bli omfattande och kommer att utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Behandlingen utgör också ett intrång i de rättigheter som följer av artikel 8 i EKMR samt artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga. Det innebär dock inte ett allvarligt intrång.

Den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag blir så omfattande att den utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen. Det gäller särskilt den ökade lagringen av fingeravtryck och fotografier i Migrationsverkets register. Behandlingen måste därför ha stöd i lag. Behandlingen kommer också att innebära ett intrång i artikel 8 i EKMR samt ett intrång i artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga. De krav som beskrivits i avsnitt 7.3.2 behöver därmed vara uppfyllda.

Insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter innebär visserligen stora integritetsrisker. Behandlingen av personuppgifter bedöms dock inte utgöra ett allvarligt ingrepp i de rättigheter som skyddas av artikel 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga. I denna bedömning lägger utredningen vikt vid att uppgifterna i sig inte ger några särskilda upplysningar om utlänningens privatliv.⁸⁵ De används också för att identifiera en utlänning och för att minimera

⁸⁵ Jfr EU-domstolens avgörande den 6 oktober 2020 i de förenade målen C-511/18, C-512/19 och C-520/18 p. 157.

riskerna för identitetsbedrägerier och risker för säkerheten, på liknande sätt som sker enligt dagens lagstiftning.

7.16.5 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Förslagen om ökade möjligheter att behandla uppgifter om fingeravtryck och fotografier syftar till att minska riskerna för identitetsbedrägerier i utlänningsärenden och säkerställa kontrollen över vilka som vistas i Schengenområdet.

Förslagen innebär att personuppgifter som tidigare samlats in för andra ändamål nu får användas för nya ändamål.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Utredningens förslag om utökad och ny behandling av fingeravtryck och fotografier syftar till att minska riskerna för identitetsbedrägerier i utlänningsärenden. Förslagen syftar också till att säkerställa kontroll över vilka personer som befinner sig i Sverige. Genom förslagen ökar förutsättningarna för att upptäcka personer som vilseleder myndigheterna och förutsättningarna för materiellt riktiga beslut.

När biometriska uppgifter *samlas in* och *lagras* med stöd av utredningens förslag sker det i syfte att kontrollera utlänningens identitet och att säkerställa att sådana uppgifter finns tillgängliga för sådana jämförelser samt för att skapa förutsättningar för en korrekt bedömning av utlänningens rätt att vistas i Sverige eller rätt till svenskt medborgarskap. Även *användningen* av de lagrade uppgifterna sker för dessa syften.

Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Typiskt sett innebär personuppgiftsbehandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda stora integritetsrisker. Syftet är inte att Migrationsverkets register ska användas för att övervaka eller kartlägga personer. Utredningens förslag innebär att biometriska uppgifter från personer som sökt uppehållstillstånd i Sverige, eller som ska avvisas eller utvisas från landet, kommer att lagras under

långa perioder i ett sökbart register. Detta kan i sig anses öka förutsättningarna för övervakning eller kartläggning av personer. Användningen av uppgifterna i registret är dock avgränsat till de situationer där det bedömts nödvändigt och proportionerligt.

Utredningens förslag om nya och justerade ändamål för Migrationsverkets register innebär att personuppgifter som samlats in för ett ändamål senare kan komma att användas för andra ändamål. Utredningen har dock gjort bedömningen att sådan behandling är nödvändig av hänsyn till intresset att motverka identitetsbedrägerier och att kunna kontrollera vem som uppehåller sig i Sverige. Detta är sådana viktiga ändamål av allmänt intresse som syftar till att säkerställa den grundläggande principen om reglerad invandring samt statens kontroll över att de som befinner sig i landet har rätt att göra det. Detta får anses vara viktiga mål av generellt allmänt intresse i enlighet med artikel 6.4 och artikel 23.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

7.16.6 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Behandlingen av fingeravtryck och fotografier har stöd i utlänningsdatalagen, i utlänningslagen samt i medborgarskapslagen.

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Utredningen föreslår lagstiftning som ger ökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter i olika situationer. Förutsättningarna för insamling, lagring och användning av uppgifterna anges i de bestämmelser som utredningen föreslår. Bestämmelserna är specifika, både vad avser i vilka situationer uppgifter får samlas in och från vem, liksom hur länge de får lagras samt hur de får användas. Behandlingen blir därmed tydlig, precis och förutsebar i enlighet med skäl 41 i EU:s dataskyddsförordning. Utredningen kommer

i nästkommande avsnitt att redogöra för varför den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av de rättsliga grunderna är nödvändig och proportionerlig. Utredningens förslag syftar till att minska förutsättningarna för identitetsbedrägerier och stärka kontrollen över vem som befinner sig i Sverige. Förslagen syftar också till att öka förutsättningarna för materiellt riktiga beslut. Detta är viktiga mål av generellt allmänt intresse. De föreslagna bestämmelserna i utlänningslagen, utlänningsdatalagen och medborgarskapslagen uppfyller därmed kraven på utformningen av en rättslig grund i artiklarna 6.3, 6.4 och 23.1 i EU:s dataskyddsförordning.

7.16.7 Samlad proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som följer av utredningens förslag är nödvändigt och proportionerligt.

Enligt utredningens direktiv är det viktigt att säkerställa att Migrationsverket kan använda fingeravtryck och fotografier på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det finns konkreta risker för identitetsbedrägerier i utlänningsärenden. Identitetsbedrägerier leder till allvarliga konsekvenser, vilket framgår av avsnitt 7.4.2. Användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden är ett mycket viktigt verktyg i motverkandet av identitetsbedrägerier samt i kontrollen över vilka som vistas i Schengenområdet. Att så är fallet illustreras av de redan befintliga och omfattande möjligheterna till behandling av sådana uppgifter genom utlänningslagen och de EU-gemensamma informationssystemen. Behandlingen av biometriska uppgifter innebär dock också särskilda risker för de registrerades integritet, inte minst när sådana uppgifter behandlas under långa perioder i ett sökbart register.

Utredningens förslag syftar till att minska sådana risker för identitetsbedrägerier och säkerhetsrisker som inte åtgärdas genom befintliga och kommande möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier. Detta är mycket viktiga intressen och en viktig del av en säker identitetskontroll i Sverige och inom Schengenområdet. I förhållande till respektive förslag har utredningen redogjort för

varför en sådan utökning av möjligheten att behandla biometriska uppgifter är nödvändig och varför det saknas alternativa möjligheter att uppnå syftet.

Utredningens förslag om nya möjligheter att *samla in* och *lagra* fingeravtryck och fotografier har avgränsats till att omfatta sådana utländska medborgare som söker uppehållstillstånd eller medborgarskap i Sverige eller som befinner sig i Sverige och ska avvisas eller utvisas härifrån. Det är med andra ord en avgränsad grupp personer där korrekta identitetsuppgifter är av avgörande betydelse för bedömningen av rätten att vistas i Sverige eller för medborgarskapet. Tillgången till biometriska uppgifter är också avgörande för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden genom SIS-förordningarna. Självklart är det endast en mycket liten andel personer i denna grupp som de facto försöker vilseleda myndigheterna. För att förslagen ska få avsedd effekt och för att dessa personer ska upptäckas krävs dock att behandlingen omfattar alla personer i gruppen.

Förslagen om lagring av uppgifter i Migrationsverkets register är utformade utifrån objektiva kriterier. Det finns ett samband mellan lagringstiden och det mål som eftersträvas. Utredningens förslag innebär att uppgifter får lagras under längre perioder än vad som gäller i dag. En lagring av fingeravtryck och fotografier under den period som ett uppehållstillstånd, avlägsnandebeslut eller återreseförbud gäller är nödvändig för att under denna period kunna upptäcka en person som söker uppehållstillstånd på nytt i en annan identitet eller för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det behövs också för att kunna verifiera en utlännings identitet under vistelsen i Sverige, till exempel i samband med en ansökan om svenskt medborgarskap. Uppgifterna behöver lagras nationellt för att de ska kunna användas för dessa ändamål. Uppgifter föreslås visserligen också få lagras under en period efter att dessa tillstånd löper ut. Det kan argumenteras för att behovet av lagring upphör när ett eventuellt tillstånd löper ut eller ett avlägsnandebeslut upphör att gälla. Att en person tidigare har vistats i Sverige eller Schengen under en annan identitet eller under samma identitet kan dock vara avgörande för bedömningen av en ny ansökan om uppehållstillstånd från samma person. Utredningens bedömning är därför att det finns behov av att lagra uppgifter även under viss tid efter dessa tidpunkter och att tidsperioden är väl avvägd.

När det gäller användningen av de uppgifter som tas upp har utredningen i de fall det är möjligt begränsat denna så att uppgifter i första hand får kontrolleras mot uppgifter som lagras i en handling som utläningen har med sig, vilket innebär mindre integritetsrisker. Utredningens förslag innebär visserligen också att fingeravtryck och fotografier kommer att kunna användas för kontroller mot Polismyndighetens register i ökad utsträckning. Sådana kontroller görs dock redan i dag med alfanumeriska uppgifter mot uppgifter i misstanke- och belastningsregistret (se avsnitt 7.13). Att kontroller föreslås få göras också med biometriska uppgifter innebär enligt utredningens bedömning inte ett oacceptabelt integritetsintrång i förhållande till det värde som kan följa av sådana kontroller. Kontrollerna görs nämligen endast i de situationer där sådana uppgifter är av betydelse för en rättighet.

Migrationsverket är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som följer i registret. Polismyndigheten sköter, som personuppgiftsbiträde, själva driften av registret. Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som varje tjänsteman behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Det finns också ett krav på rutiner för behörighetstilldelning och uppföljning av behörigheter. I praktiken är det mycket få personer som har tillgång till uppgifterna i registret. Användningen av uppgifterna i registret har också begränsats till de situationer där det bedömts vara strikt nödvändigt. Det kommer dessutom bli förutsägbart för den enskilde att hans eller hennes uppgifter lagras i Migrationsverkets register och hur de får användas. Det finns också möjlighet för den enskilde att få information om hur hans eller hennes personuppgifter behandlas. Det finns med andra ord säkerhetsgarantier för behandlingen i Migrationsverkets register och det har inte framkommit att det finns behov av ytterligare sådana.

Sammanfattningsvis svarar utredningens förslag om ökade möjligheter att behandla biometriska uppgifter mot angelägna intressen. Utredningens förslag har utformats på ett sätt som innebär så litet intrång i den personliga integriteten som möjligt. Det integritetsintrång som trots allt följer av utredningens förslag är proportionerligt och acceptabelt i förhållande till det behov som föranleder åtgärderna.

8 Användning av dna i utlänningsärenden

8.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det inte tidigare har utretts om en möjlighet att ta, analysera och lagra dna skulle kunna bidra till att klarlägga identiteten hos personer som söker sig till Sverige, till exempel som ett komplement till användandet av fingeravtryck och fotografier. Utredningen har därför i uppdrag att analysera behovet av att kunna utföra dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll och om en sådan möjlighet skulle medföra nytta för myndigheternas arbete med att fastställa utlänningsars identitet. Utredningen ska särskilt belysa om det finns ett mervärde med att använda dna-analyser jämfört med att använda biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier.

Utredningen ska också, oavsett ställningstagande i sak, ge förslag på en ordning som innebär att dna-analyser får användas i större utsträckning än i dag i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroll för att förbättra möjligheterna att klarlägga en utlännings identitet och kontrollen av en utlännings vistelse i Sverige.

8.2 Gällande rätt

8.2.1 Behandling av dna

Dna (deoxyribo nucleic acid) är den kemiska benämningen på vår arvs massa, bäraren av våra gener. Dna-molekylen är spiralformad och består av två sammanbundna strängar som vrider sig om varandra i vad som ofta kallas dubbelhelix och parvis förenas av fyra

nukleotider eller kvävebaser. Kombinationen av basparens ordningsföljd längs dna-molekylen utgör våra anlag, generna.

Dna-analyser kan ge svar på sannolikheten för att två dna-prov kommer från samma person. En jämförelse av proverna svarar på hur starkt undersökningen talar för eller emot att en viss person lämnat provet jämfört med om en annan person lämnat provet. Den starkaste slutsatsgraden är att resultatet talar extremt starkt för att jämförelsepersonen är den som lämnat provet. Genom dna-analys kan en person knytas till ett spår som lämnats till exempel på en brottsplats i form av saliv, blod eller hår. Dna kan också användas för att visa sannolikheten för att två personer som lämnat dna-prov är släkt med varandra. Dna-tekniken utvecklas ständigt och det finns analysmetoder som kan ge information om biogeografiskt ursprung, ögonfärg, hårfärg, vävnadstyp och ålder.

All information som rör en persons nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken och som kan tas fram ur ett dna-prov är en genetisk uppgift – det vill säga en personuppgift om rör en persons nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken och som härrör från en analys av ett spår eller ett prov från en person.¹ En dna-profil är resultatet av en dna-analys som presenteras i form av siffror eller bokstäver. En sådan profil utgör inte en genetisk uppgift eftersom den endast består av en sifferkombination och inga nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken kan utläsas ur den. En dna-profil utgör däremot en biometrisk uppgift – det vill säga en personuppgift som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av en fysisk person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter.² Genetiska och biometriska uppgifter är särskilda kategorier av uppgifter (känsliga personuppgifter) i den mening som avses i EU:s dataskyddsförordning och i dataskyddslagen.

Precis som när det gäller upptagande av fotografier och fingeravtryck aktualiserar provtagning för dna och behandling av sådana uppgifter i register frågor om skyddet för den personliga och kroppsliga integriteten i 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 i EKMR och artikel 7 och 8 i EU-stadgan. Dessutom måste reglerna i EU:s dataskyddsförordningar med tillhörande regelverk beaktas.

¹ Artikel 4.13 i EU:s dataskyddsförordning.

² Artikel 4.14 i EU:s dataskyddsförordning.

En redogörelse för vad dessa bestämmelser innebär finns i avsnitt 3.2 samt 7.2 och 7.3. Sammanfattningsvis gäller dock att en möjlighet att ta dna-prov för analys och registrering måste vara reglerad i lag, ske för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och lagstiftningen måste vara nödvändig och proportionerlig för att uppnå de avsedda ändamålen.

8.2.2 Användning av dna i brottsbekämpningen

Förutsättningarna för provtagning

I en brottsutredning får dna-prov tas genom kroppsbesiktning från den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa för sådana ändamål som följer av 28 kap. 11 § rättegångsbalken, det vill säga till exempel för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken. Denna bestämmelse ger grund för att ta dna-prov från en misstänkt för att jämföra med dna som påträffats på en brottsplats. Möjligheten att ta dna-prov är inte avgränsad till en särskild undersökningsmetod.

Dna-prov får också tas genom tagande av salivprov från den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa om syftet är att göra en dna-analys av provet och registrera dna-profilen i det dna-register eller det utredningsregister som förs enligt lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område (28 kap. 12 a § rättegångsbalken). Detta är vad som brukar kallas registertopsning. Denna bestämmelse infördes för att skapa underlag för en mer omfattande registrering av dna-profiler. En sådan registrering bedömdes vid införandet skapa ökade möjligheter att klara upp andra brott än det som misstanken gällde och att brotten kunde klaras upp snabbare.³

Polismyndighetens biometriregister

Parallellt med utredningens arbete har pågått en översyn av regleringen av Polismyndighetens register med dna-profiler. I regeringens proposition 2024/25:37 *Biometri i brottsbekämpningen* finns

³ Prop. 2005/06:29 s. 20.

förslag med omfattande förändringar av regleringen av Polismyndighetens register. I stället för separata dna-, fingeravtrycks och signalementregister föreslås Polismyndigheten få föra biometriregister över dömda, misstänkta och spår. Registren ska bland annat få innehålla dna-profiler men också fotografier och fingeravtryck. Uppgifterna i registren ska få behandlas i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden, underlätta identifiering av avlidna personer och kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen. Utredningen föreslår i kapitel 7 att registret också ska få användas för att kontrollera fotografier som Migrationsverket tagit samt för att kontrollera fingeravtryck och fotografier som tagits i vissa medborgarskapsärenden.

Biometriregistren ska få innehålla uppgifter om bland annat dna-profiler, fingeravtryck och fotografier. En dna-profil som registreras i registret över misstänkta eller dömda får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får också meddela föreskrifter om att biometriregistren får innehålla namn, personnummer och andra liknande uppgifter som behövs för att identifiera en registrerad person samt ärendeuppgifter.

Biometriregistret över misstänkta får innehålla uppgifter om personer som är skäligen misstänkta för brott och har varit föremål för åtgärd enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken samt uppgifter om fingeravtryck, fotografier och video som tagits av en utlänning med stöd av vissa bestämmelser i LSU.

Biometriregistret över dömda får bland annat innehålla uppgifter om en person som har varit föremål för åtgärder enligt 28 kap. 12 a eller 14 § rättegångsbalken och som därefter har dömts för ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan genom en dom som har fått laga kraft eller ett godkänt strafföreläggande.

Biometriregistret över spår får innehålla uppgifter som avser spår som inte kan härledas till en identifierbar person, om uppgifterna har kommit fram i en utredning om brott. Uppgifterna i registret får endast användas för jämförelser med vissa uppgifter, till exempel uppgifter om spår som inte kan härledas till en identifierbar person, uppgifter i biometriregistret över dömda, uppgifter som kan härledas till en person som är skäligen misstänkt för brott

eller uppgifter om fingeravtryck, fotografier eller video som tagits med stöd av vissa bestämmelser i LSU.

8.2.3 Användningen av dna i utlänningsärenden

Dna används redan i dag i viss utsträckning i ärenden om uppehållstillstånd.

I vissa ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning ska Migrationsverket ge sökanden och den person till vilken anknytning åberopas tillfälle att få en dna-analys utförd när det gäller det biologiska släktskap som åberopas i ansökan, om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig för att uppehållstillstånd ska beviljas och det inte är uppenbart att det åberopade släktskapsförhållandet inte föreligger. Dna-analysen får utföras endast efter att den som ska undersökas har informerats om syftet och gett sitt skriftliga samtycke. Kostnaden för provtagning, transport av prover och analys betalas av staten (13 kap. 15 § utlänningslagen). Dna-analysen utförs av Rättsmedicinalverket enligt 4 kap. 21 c § utlänningsförordningen.

Användningen av dna i anknytningsärenden syftar till att ge en utlänningsmöjlighet att bevisa det släktskap som ligger till grund för ansökan. Möjligheten till dna-analys är i första hand avsedd att underlätta familjeåterforening mellan minderåriga barn och deras föräldrar men är tillämplig även i andra anknytningsärenden där biologiskt släktskap åberopas som grund för ansökan. Resultatet av analysen eller de dna-prov som tagits sparas inte i något register.

8.3 Behovet av ökad användning av dna i utlänningsärenden

Utredningens bedömning: Det finns ett mycket begränsat behov av att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klargöra en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige.

Som framgår bland annat i avsnitt 6.3 är det, både i uppehållstillståndsärenden och vid inre utlänningskontroll, av stor vikt att en utlännings identitet blir klarlagd. Utgångspunkten är att det är utlänningen som ska klarlägga sin identitet. Migrationsverket och Polismyndigheten har dock möjlighet att vidta åtgärder för att utreda en utlännings identitet. Myndigheterna får omhänderta en utlännings pass eller annan identitetshandling. Myndigheterna får också ta en utlännings fotografi och fingeravtryck och använda dessa för jämförelse dels mot uppgifter som lagras i nationella register, dels mot uppgifter som lagras i EU-gemensamma informationssystem i syfte att identifiera utlänningen eller upptäcka utlämningar som uppträder under flera identiteter inom Schengen. I kapitel 7 lämnar utredningen förslag på utökade möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier så att sådana uppgifter ska få sparas och användas för sökningar i större utsträckning. Utredningen föreslår också i kapitel 6 en ny möjlighet att omhänderta och genomöka information i elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att klarlägga en utlännings identitet.

Trots befintliga och föreslagna åtgärder kommer det finnas situationer där det inte finns tillräckligt underlag för att klarlägga en utlännings identitet. Frågan som utredningen har att ta ställning till är om dna kan användas för att få fram sådant underlag i fler och andra situationer eller på ett mer effektivt och säkert sätt än vad som är möjligt enligt nuvarande och föreslagna åtgärder.

Dna kan användas för att identifiera en person genom att dna-profiler som utvinns ur ett dna-prov får jämföras mot dna som tagits upp vid ett annat tillfälle. En dna-profil fyller alltså inte någon självständig funktion för att kunna identifiera en utlämning utan kräver att det finns ett jämförelsematerial i form av andra dna-profiler som är kopplade till en identifierbar person.

Migrationsverket har uppgett att man för närvarande inte ser några vinster med få använda dna i ärenden om uppehållstillstånd i syfte att klarlägga en utlännings identitet. De föreslagna, utökade möjligheterna att använda fingeravtryck och fotografier ger mer effektiva möjligheter att utreda en utlännings identitet. En sådan utredning kan också göras av myndigheten själv och göras till lägre kostnad än en analys av dna.

Polismyndigheten har framfört att det finns vissa situationer där en användning av dna skulle kunna tillföra ett mervärde i ärenden

om uppehållstillstånd eller i samband med inre utlänningskontroller. Till exempel skulle en möjlighet att ta upp dna från personer som inte kan lämna fingeravtryck kunna underlätta identifieringen av sådana personer. Det förutsätter dock att det finns jämförelsematerial, till exempel i form av ett annat dna-register. Dna kan också visa släktskap, vilket skulle kunna vara användbart för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut i vissa situationer. Ett exempel är om en utlänning som saknar identitetshandlingar ska verkställas tillsammans med sin familj. Om vissa av familjemedlemmarna har tillräckliga identitetshandlingar kan en möjlighet att använda dna för att visa ett släktskap leda till att ett mottagarland accepterar att ta emot även familjemedlemmar utan tillräckliga identitetshandlingar.

Med anledning av vad som framkommit om behovet gör utredningen bedömningen att det finns mycket få fall där användning av dna skulle tillföra något utöver redan befintliga och föreslagna möjligheter att identifiera en utlänning. Dessutom finns det ett mycket begränsat värde i ett nationellt dna-register som innehåller uppgifter från alla som söker uppehållstillstånd eller som påträffas i samband med en inre utlänningskontroll. Ett sådant register skulle innehålla uppgifter från samma grupp som redan ska lämna fingeravtryck. Jämförelsematerialet för dna-profiler är dock avsevärt mycket mer begränsat än jämförelsematerialet för fingeravtryck. Till exempel saknas det – till skillnad för vad som gäller för fingeravtryck och fotografier – möjlighet att jämföra dna-profiler med uppgifter som tagits upp i andra Schengenländer. Det begränsade jämförelsematerialet gör att ett nationellt register över dna-profiler i princip inte skulle öka möjligheterna att identifiera en utlänning i förhållande till befintliga och föreslagna möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier för samma syfte.

Det finns visserligen situationer där det är fysiskt omöjligt för en utlänning att lämna fingeravtryck. I dessa situationer skulle en möjlighet att använda dna kunna förbättra identifieringsmöjligheterna. Det är dock enligt Migrationsverket och Polismyndigheten mycket ovanligt att fingeravtryck inte kan lämnas. Det rör sig i huvudsak om äldre personer där fingeravtrycken blivit så pass dåliga att de inte kan användas för att få ett söksvar. Det kan också vara fråga om personer som har sjukdomar som gör det omöjligt

att ta upp fingeravtryck.⁴ Det finns inga exakta siffror men Migrationsverket uppskattar att detta inträffar i ett fåtal ärenden per år – cirka ett ärende varannan månad.

Användningen av dna skulle också kunna tillföra något utöver användningen av fingeravtryck om dna-profiler fick jämföras med uppgifter i Polismyndighetens biometriregister. Biometriregistren innehåller bland annat uppgifter om dna. En utlännings fingeravtryck får redan jämföras med uppgifter om fingeravtryck i biometriregistren över misstänkta och dömda.⁵ Utredningen föreslår att även fotografier ska få användas för sådana jämförelser. Biometriregistren över misstänkta och dömda får bland annat innehålla fingeravtryck, fotografier och dna-profiler från en person som är skäligen misstänkt eller dömd för vissa brott och som har varit föremål för kroppsbesiktning med stöd av rättegångsbalken. Förslagen i prop. 2024/25:37 om biometri i brottsbekämpningen innebär vidare att det ska införas möjligheter att ta upp fingeravtryck och fotografier i registrerings syfte från den som är skäligen misstänkt för ett brott, under motsvarande förutsättningar som dna-prov får tas upp. En möjlighet att använda dna för jämförelser mot Polismyndighetens register bör därför endast i begränsad utsträckning tillföra något i förhållande till en möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier för sådana jämförelser.

Såvitt utredningen kan bedöma kan dna inte användas för att ge upplysning om en utlännings rätt att vistas i Sverige.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att en möjlighet att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroll för att klarlägga en utlännings identitet och rätt att vistas i Sverige endast i begränsad utsträckning tillför något i förhållande till befintliga och föreslagna möjligheter att använda fingeravtryck i samma syfte. Det finns därför också ett mycket begränsat behov av att använda dna i dessa syften.

⁴ Det kan också finnas andra skäl som försvårar upptagandet av fingeravtryck, till exempel att en utlännings fingeravtryck är intagen på sjukhus eller är frihetsberövad. I dessa fall är det möjligt att använda utlännings fingeravtryck men yttre omständigheter gör att det är svårt att ta upp dem. Även detta rör dock ett mycket begränsat antal ärenden.

⁵ Biometriregistret över spår innehåller enbart uppgifter som inte kunnat hänföras till en viss person. En jämförelse med biometriregistret över spår kan därför inte ge några upplysningar om en utlännings identitet som kan användas för att identifiera honom eller henne.

8.4 Det är inte proportionerligt att öka möjligheterna att använda dna

Utredningens bedömning: Det är inte proportionerligt att öka möjligheterna att använda dna i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroll i syfte att klarlägga en utlännings identitet eller rätt att vistas i Sverige. De vinster som kan följa av sådana möjligheter är så begränsade att de inte kan väga upp det integritetsintrång som en sådan behandling innebär. Behandling av dna blir också mer resurskrävande och mindre effektiv än en behandling av fingeravtryck och fotografier.

En effektiv användning av dna i syfte att utreda en utlännings identitet förutsätter att dna-prov får *tas upp* från en utlännings person, att dna-profiler får *lagras* i ett register över dna-profiler för att användas som jämförelsematerial och att dna-profiler får *jämföras* mot uppgifterna i registret över dna-profiler samt mot eventuella andra uppgifter.

Att ta dna-prov från en utlännings person innebär ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den bemärkelse som följer av 2 kap. 6 § regeringsformen. En möjlighet att spara dna-profiler i ett register och att använda sådana uppgifter för att identifiera en utlännings person innebär också ett intrång i rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i EKMR samt ett intrång i rättigheterna i artikel 7 och 8 i EU-stadgan. Användning av dna som verktyg för att identifiera en utlännings person innebär också omfattande behandling av känsliga personuppgifter i form av genetiska uppgifter (dna-prov) och biometriska uppgifter (dna-profiler). Riskerna för intrång i den personliga integriteten är därmed omfattande när sådana uppgifter samlas i ett register. För att en sådan användning över huvud taget ska kunna vara proportionerlig krävs att det finns ett tydligt beskrivet behov, att den faktiskt svarar mot det eftersträvade syftet och att det saknas mindre ingripande åtgärder som skulle kunna komma till rätta med problemet.

Det finns visserligen ett starkt behov av att kunna klarlägga en utlännings identitet. Som utredningen har konstaterat i föregående avsnitt kan det också finnas ett allmänt behov av ytterligare åtgärder för att klarlägga en utlännings identitet. En generell möjlighet

att ta upp och lagra dna från den som söker uppehållstillstånd eller påträffas i samband med en inre utlänningskontroll tillför dock endast mycket begränsade möjligheter att identifiera en utlänning i förhållande till redan befintliga och föreslagna möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier för samma syfte.

De situationer där en utlänning inte kan lämna fingeravtryck är så ovanliga att dessa situationer i sig inte kan motivera en lagstiftning som medger behandling av dna i syfte att kunna identifiera en utlänning.

För att användningen av dna ska kunna tillföra några andra identifieringsmöjligheter än de som följer av behandlingen av fingeravtryck och fotografier skulle krävas att uppgifterna fick jämföras med Polismyndighetens biometriregister över misstänkta och dömda, vilket innebär ett ytterligare integritetsintrång. En sådan jämförelse skulle också vara den främsta vinsten med behandlingen i förhållande till behandlingen av fingeravtryck. Det skulle innebära en mycket omfattande behandling av dna-profiler enbart i syfte att jämföra dem med uppgifter i ett register som förts i brottsbekämpande syfte, trots att det i många fall bör gå att klarlägga identiteten genom de åtgärder som redan finns eller som föreslås av utredningen.

Därtill kommer att provtagning med dna är mer resurskrävande än behandling av fingeravtryck. Analysen tar längre tid än jämförelser av fingeravtrycksuppgifter. Migrationsverket, som står för merparten av de ärenden där sådan provtagning kan bli aktuell, saknar egna möjligheter att analysera dna-prov för att utvinna dna-profiler.

Sammanfattningsvis är utredningens bedömning att den mycket begränsade nytta som kan följa av möjligheter att behandla dna i syfte att klarlägga en utlännings identitet inte kan väga upp det intrång i den personliga integriteten som en sådan behandling innebär. En sådan möjlighet blir därmed inte proportionerlig. Utökade möjligheter att använda dna i utlänningsärenden eller vid inre utlänningskontroller kan för närvarande varken motiveras ur ett integritets- eller kostnadsperspektiv. Utredningen föreslår därför inte att detta bör införas.

8.5 Förslag som inte föräns av utredningens överväganden

Enligt direktiven ska utredningen, oavsett ställningstagande i sak, ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att dna-analyser får användas i större utsträckning än i dag i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroll för att förbättra möjligheterna att klarlägga en utlännings identitet och kontrollen av en utlännings vistelse i Sverige. Som framgår av föregående avsnitt anser utredningen inte att det finns skäl att införa en sådan ordning. Detta då ett införande av åtgärden endast skulle fylla ett mycket begränsat behov, vilket inte kan motivera det intrång i den personliga integriteten som åtgärden skulle medföra och de resurser som skulle krävas för att genomföra den.

Om en ordning som innebär ökade möjligheter att använda dna-analyser i utlänningsärenden ändå ska införas kan denna utformas på flera olika sätt. Man kan tänka sig en mycket begränsad möjlighet till upptagning och lagring enbart i de ärenden där det inte är möjligt för en utlänning att lämna fingeravtryck. Man kan också tänka sig en mer omfattande möjlighet som omfattar alla de fall där en utlänning söker uppehållstillstånd eller påträffas vid en inre utlänningskontroll och som kombineras med möjligheter till jämförelser i Polismyndighetens biometriregister. Man kan också tänka sig att dna-profiler får sparas i ett nationellt register.

De författningsförslag som finns nedan utgår från en omfattande möjlighet till behandling där dna-prov får tas från den som befinner sig i Sverige när han eller hon söker uppehållstillstånd här och i samband med en inre utlänningskontroll. I båda fallen får dna-prov tas om identiteten inte kan fastställas på annat sätt. De föreslagna bestämmelserna bör placeras tillsammans med övriga kontroll- och tvångsåtgärder i kapitel 9 i utlänningslagen.

Att använda dna i syfte att klarlägga en utlännings identitet ger endast ett mervärde i förhållande till en användning av fotografier och fingeravtryck om dna får användas för jämförelser med Polismyndighetens biometriregister. Det finns därför författningsförslag som ger möjlighet till sådana sökningar. Dessa register innehåller dna-profiler från den som har fyllt 15 år. Förslagen nedan utgår därför från en möjlighet att ta dna-prov från den som har fyllt 15 år. Det finns också förslag om att få spara dna-prov i ett register.

Man skulle dock också kunna tänka sig en möjlighet att enbart ta upp salivprov i syfte att låta utföra en dna-analys för att få fram en dna-profil som får användas för sökning mot Polismyndighetens biometriregister. En sådan möjlighet skulle kunna utformas på liknande sätt som nuvarande 9 kap. 8 f § utlänningslagen.

Behandlingen av uppgifter om dna kommer att omfattas av utlänningsdatalagen. Det är fråga om behandling av uppgifter som sker i Migrationsverkets och Polismyndighetens verksamhet som rör inresa och vistelse i Sverige. Myndigheterna får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden om inresa eller vistelse samt kontroll under vistelsen i Sverige. Känsliga personuppgifter får behandlas om det är absolut nödvändigt för dessa syften.

Den utformning bör väljas som bäst svarar mot behovet av åtgärden. Som framgår av föregående avsnitt anser dock utredningen att det inte finns mer än ett mycket begränsat behov av åtgärden och att det inte är proportionerligt att införa en möjlighet att använda dna-analyser för att klarlägga en utlännings identitet i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller.

8.5.1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

9 kap.

10 §

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8 *eller* 9 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8, 9 *eller* 28 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

Dna

28 §

*En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller där-
efter, och som har fyllt 15 år, är
skyldig att låta Migrationsverket
eller Polismyndigheten ta prov för
dna-analys genom salivprov från
honom eller henne om identiteten
inte kan fastställas på annat sätt.*

*Den myndighet som har tagit
provet enligt första stycket får låta
utföra en dna-analys av provet i
syfte att ta fram en dna-profil.
Dna-profilen får endast ge infor-
mation om identitet och inte om
personliga egenskaper.*

29 §

*Vid en kontroll enligt 9 § är en
utlänning som har fyllt 15 år skyl-
dig att låta en polisman eller en
tjänsteman vid Kustbevakning ta
salivprov från honom eller henne
om identiteten inte kan fastställas
på annat sätt.*

*Den myndighet som har tagit
provet enligt första stycket får låta
utföra en dna-analys av provet i
syfte att ta fram en dna-profil.
Dna-profilen får endast ge infor-
mation om identitet och inte om
personliga egenskaper.*

*Den dna-profil som tagits fram
efter dna-analysen ska omedelbart
förstöras om det framkommer att
utlänningen har rätt att vistas i
Sverige.*

30 §

Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att genomföra den dna-analys som följer av 28 och 29 §§.

De dna-prover som tagits med stöd av 28 och 29 §§ ska omedelbart förstöras efter att analysen genomförts.

Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får endast behandlas

1. för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen, eller

2. i löpande text för det ändamål som anges i 12 § 2, om uppgifterna är absolut nödvändiga för att fullgöra arbetsuppgifter i sådan verksamhet som anges i 2 §.

Första stycket hindrar inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 §.

Första stycket hindrar inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 eller 15 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om inskränkningar av möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, och

2. föreskrifter om gallring.

Migrationsverkets register över dna-profiler

15 a §

Migrationsverket får föra ett separat dna-register med dna-profiler som tagits fram med stöd av 9 kap. 28 och 29 §§ utlänningslagen (2005:716).

En dna-profil som registreras får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får dna-profiler i registret användas endast för att identifiera en utlänning

1. vid en ansökan om uppehållstillstånd,

2. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, och

3. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera en dna-profil mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i dna-registret, och

2. föreskrifter om gallring.

Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Lydelse enligt prop. 2024/25:37⁶ Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck som tagits där.

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck som tagits där *eller en dna-profil som tagits fram där.*

5 kap.

1 §

Polismyndigheten får föra

- ett biometriregister över misstänkta,
- ett biometriregister över dömda, och
- ett biometriregister över spår.

I biometriregistren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och
5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit

I biometriregistren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och
5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit

⁶ I lydelse enligt lagrådsremissen *Biometri i brottsbekämpningen* beslutad den 4 juli 2024.

enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716).

enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716) *och dna-profiler som tagits fram med stöd av 9 kap. 28 eller 29 § samma lag.*

I lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas finns bestämmelser om elimineringsdatabasen.

Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

21 c §

Sådan DNA-analys som avses i 13 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) *skall* utföras av Rättsmedicinalverket.

Migrationsverket *skall* underätta Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys *skall* genomföras. Utlåtandet över analysen *skall* sändas till Migrationsverket.

Sådan DNA-analys som avses i 9 kap. 28 och 29 § och 13 kap. 15 § utlänningslagen (2005:716) *ska* utföras av Rättsmedicinalverket.

Migrationsverket *ska* underätta Rättsmedicinalverket om att en provtagning för DNA-analys *ska* genomföras. Utlåtandet över analysen *ska* sändas till Migrationsverket.

Förslag till förordning om ändring i utlänningsdataförordningen (2016:30)

Nuvarande lydelse

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Föreslagen lydelse

Migrationsverkets register över fingeravtryck, fotografier och dna-profiler

2 a §

Migrationsverkets register över dna-profiler får endast innehålla dna-profiler samt uppgifter om den registrerades namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift.

3 a §

En uppgift i Migrationsverkets register över dna-profiler ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare. I andra fall ska uppgiften gallras senast tio år efter det att den registrerades.

8.5.2 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslagen kan träda i kraft vid samma tidpunkt som övrig föreslagen lagstiftning. Förslagen bör därför träda i kraft den 1 januari 2026.

Förslagen kan tillämpas från och med ikraftträdandedatumet. Det saknas behov av särskilda övergångsbestämmelser.

8.5.3 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

9 kap.

10 §

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8, 9 eller 28 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

I paragrafen anges när Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa ett beslut.

Ändringarna i bestämmelsen innebär att Migrationsverket ges möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett beslut att ta prov för dna-analys av en utlänning som söker uppehållstillstånd.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

28 §

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, och som har fyllt 15 år, är skyldig att låta Migrationsverket eller Polismyndigheten ta prov för dna-analys genom salivprov från honom eller henne om identiteten inte kan fastställas på annat sätt.

Den myndighet som har tagit provet enligt första stycket får låta utföra en dna-analys av provet i syfte att ta fram en dna-profil. Dna-profilen får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

I paragrafen, som är ny, regleras en ny möjlighet att ta dna-prov från en utlänning som söker uppehållstillstånd.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket eller Polismyndigheten får ta prov för dna-analys genom salivprov från en utlänning som har fyllt 15 år och som söker uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter. Ytterligare en förutsättning är att identiteten inte kan fastställas på annat sätt. En utlänning visar normalt sin identitet genom pass eller andra identitetshandlingar. Även andra kontrollmöjligheter kan användas för att klarlägga en utlännings identitet. Bestämmelsen är endast tillämplig vid ansökningar om uppehållstillstånd som görs i Sverige.

Provet ska tas genom salivprov. Det är alltså inte tillåtet att ta andra typer av prov, som till exempel blodprov.

Efter att provet har tagits får enligt *andra stycket* göras en dna-analys i syfte att ta fram en dna-profil. En sådan profil får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper. Med personliga egenskaper menas till exempel hår-, hud- och ögonfärg, biogeografiskt ursprung och sjukdomar. Profilen får dock ge uppgift om könskromosomer, eftersom en sådan uppgift utgör en uppgift om identitet och inte ger information om personliga egenskaper (jfr prop. 2019/20:106 s. 102).

29 §

Vid en kontroll enligt 9 § är en utlänning som har fyllt 15 år skyldig att låta en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakning ta prov för dna-analys genom salivprov från honom eller henne om identiteten inte kan fastställas på annat sätt.

Den myndighet som har tagit provet enligt första stycket får låta utföra en dna-analys av provet i syfte att ta fram en dna-profil. Dna-profilen får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

Den dna-profil som tagits fram efter dna-analysen ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

Paragrafen, som är ny, reglerar en möjlighet att ta prov för dna-analys i samband med en inre utlänningskontroll.

Av *första stycket* framgår att en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen får ta prov för dna-analys genom salivprov från en utlänning som har fyllt 15 år i samband med en inre utlänningskontroll. Ytterligare en förutsättning är att identiteten inte kan fastställas på annat sätt. En utlänning visar normalt sin identitet genom pass eller andra identitetshandlingar. Även andra kontrollmöjligheter kan användas för att klarlägga en utlännings identitet. Provet ska tas genom salivprov. Det är alltså inte tillåtet att ta andra typer av prov, som till exempel blodprov.

Efter att provet har tagits får enligt *andra stycket* göras en dna-analys i syfte att ta fram en dna-profil. En sådan profil får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper. Med personliga egenskaper menas till exempel hår-, hud- och ögonfärg, biogeografiskt ursprung och sjukdomar. Profilen får dock innehålla

uppgift om könskromosomer, eftersom en sådan uppgift utgör en uppgift om identitet och inte ger information om personliga egenskaper (jfr prop. 2019/20:106 s. 102).

I *tredje stycket* regleras att dna-profilen omedelbart ska förstöras om det efter dna-analysen framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

30 §

Den myndighet som regeringen bestämmer ansvarar för att genomföra den dna-analys som följer av 28 och 29 §§.

De dna-prover som tagits med stöd av 28 och 29 §§ ska omedelbart förstöras efter att analysen genomförts.

Paragrafen som är ny ger regeringen rätt att bestämma vilken myndighet som ska genomföra en dna-analys, och reglerar hur de dna-prover som tagits ska hanteras.

I *första stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilken myndighet som ska genomföra den dna-analys som följer av 28 och 29 §§.

I *andra stycket* finns en bestämmelse som reglerar att de dna-prover som tagits med stöd av 28 och 29 §§ omedelbart ska förstöras efter att en dna-analys genomförts.

Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

14 §

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får endast behandlas

1. för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen, eller

2. i löpande text för det ändamål som anges i 12 § 2, om uppgifterna är absolut nödvändiga för att fullgöra arbetsuppgifter i sådan verksamhet som anges i 2 §.

Första stycket hindrar inte att känsliga personuppgifter behandlas med stöd av 15 *eller* 15 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om inskränkningar av möjligheten att behandla känsliga personuppgifter, och

2. föreskrifter om gallring.

I paragrafen regleras förutsättningarna för behandling av känsliga personuppgifter.

Ändringen i *andra stycket* möjliggör att känsliga personuppgifter i form av dna-profiler kan behandlas i ett register med stöd av 15 a § utlänningsdatalagen.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

Migrationsverkets register över dna-profiler

15 a §

Migrationsverket får föra ett separat dna-register med dna-profiler som tagits fram med stöd av 9 kap. 28 och 29 §§ utlänningslagen (2005:716).

En dna-profil som registreras får endast ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får dna-profiler i registret användas endast för att identifiera en utlänning

1. vid en ansökan om uppehållstillstånd,
2. vid kontroll av utlänningar under vistelsen i Sverige, och
3. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera en dna-profil mot biometriregeret som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i dna-registret, och
2. föreskrifter om gallring.

Paragrafen är ny och reglerar Migrationsverkets register med dna-profiler.

I *första stycket* regleras att Migrationsverket får föra ett register över de dna-profiler som tagits fram med stöd av 9 kap. 28 och 29 §§ utlänningslagen (2005:716).

Av *andra stycket* framgår att dna-profilerna i registret endast får ge information om identitet och inte om personliga egenskaper.

Med personliga egenskaper menas till exempel hår-, hud- och ögonfärg, biogeografiskt ursprung och sjukdomar. Registret får dock innehålla uppgift om könskromosomer, eftersom en sådan uppgift utgör en uppgift om identitet och inte ger information om personliga egenskaper (jfr prop. 2019/20:106 s. 102).

I *tredje stycket* regleras hur dna-profilerna i registret får användas. Syftet med registret är att dna-profilerna ska bidra till att klar-

lägga en utlännings identitet. Dna-profilerna i registret får endast användas i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller. De dna-profiler som tas upp i sådana ärenden får jämföras mot dna-profilerna i registret. Dna-profilerna i registret får också användas om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera en dna-profil mot Polismyndighetens biometrireger.

I *fjärde stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att besluta om ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får finnas i registret och föreskrifter om gallring.

Förslag till lag om ändring i förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap.

10 §

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometrireger som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck som tagits där eller en dna-profil som tagits fram där.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger Migrationsverket rätt att, trots sekretess, ta del av personuppgifter i Polismyndighetens biometrireger.

Ändringarna i paragrafen innebär att Migrationsverket ges rätt att ta del även av uppgifter som behövs för att kontrollera dna-profiler som tagits fram av verket.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

5 kap.

1 §

Polismyndigheten får föra

- ett biometrireger över misstänkta,
- ett biometrireger över dömda, och
- ett biometrireger över spår.

I biometriregeren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och
5. kontrollera fingeravtryck som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 utlänningslagen (2005:716) och dna-profiler som tagits fram med stöd av 9 kap. 28 eller 29 § samma lag.

I lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas finns bestämmelser om elimineringsdatabasen.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens rätt att föra biometri-register.

Ändringarna i *andra stycket punkt 5* innebär att uppgifter i registren också får behandlas i syfte att kontrollera dna-profiler som tagits fram med stöd av vissa bestämmelser i utlänningslagen.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

8.5.4 Konsekvensanalys

Ökade möjligheter att behandla dna i utlänningsärenden medför kostnader för att ta upp dna-prover dels från samtliga utlänningar som söker uppehållstillstånd i Sverige och som inte kan klarlägga sin identitet, dels i samband med vissa inre utlänningskontroller. Det medför också kostnader för analysen av sådana prover samt kostnader för utvecklandet och förandet av det register över dna-profiler som föreslås. Kostnaderna är mycket svårbedömda och är beroende av hur omfattande provtagningen blir, vilket i sin tur är beroende av hur många personer som söker uppehållstillstånd i Sverige samt hur många provtagningar det kan bli fråga om i samband med en inre utlänningskontroll. Provtagningen kommer framför allt bli aktuell för asylsökande som inte har klarlagt sin identitet⁷ och vid inre utlänningskontroll när andra utredningsåtgärder inte lett till att en utlännings identitet kunnat klarläggas.

⁷ Den som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund ska som huvudregel ansöka om och beviljas uppehållstillstånd före inresan i Sverige (5 kap. 18 § första stycket). För att beviljas uppehållstillstånd på annan grund än asyl krävs dessutom som utgångspunkt att utlänningen har styrkt sin identitet.

Migrationsverkets planeringsantagande är att det år 2026 väntas komma 9 000⁸ asylsökande till Sverige.⁹ Det saknas statistik över hur många asylsökande som klarlägger, eller styrker sin identitet. Enligt en rapport från Riksrevisionen har ungefär en fjärdedel av de som *beviljats* asyl visat upp en giltig passhandling. Statistiken inkluderar dock inte asylsökande som visat upp andra former av id-handlingar.¹⁰ En uppföljning som Migrationsverket gjorde 2021 av återvändandeprocessen visade att det initialt i processen saknades id-handlingar i nästan 50 procent av ärendena. Utifrån dessa undersökningar utgår utredningen från ett antagande om att dna-provtagning kan komma att bli aktuellt i cirka 50 procent av fallen där en utlänning söker uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl, det vill säga i 4 500 fall under 2026.

Utredningens antagande är att det kommer att vara ovanligt att dna-analyser utförs i samband med inre utlänningskontroller. Den tid som det tar att genomföra en sådan analys gör att åtgärden lämpar sig mindre väl för sådana kontroller som endast pågår under mycket begränsad tid. En försiktig uppskattning är att det kan komma att aktualiseras i ett 100-tal fall per år.

Den genomsnittliga kostnaden för en dna-analys i ett släktskapsärende som utförs av Rättsmedicinalverket var 9 400 kronor under 2021, 12 100 kr under 2022 och 12 300 kronor under 2023. En dna-analys i ett släktskapsärende innebär en analys av två eller flera dna-prover och en analys av proverna för att komma fram till om dessa personer är släkt med varandra. En dna-analys som genomförs i syfte att ta fram en dna-profil får antas vara mindre resurskrävande eftersom den inte kräver samma jämförelser.

Därtill kommer kostnader för utformningen av ett register över dna-profiler, kostnader för dna-provtagningssatser samt kostnader för de jämförelser som ska göras mot Polismyndighetens biometriregister.

Rättsmedicinalverket utförde 414 dna-analyser på uppdrag av Migrationsverket 2021, 338 analyser 2022 och 237 analyser 2023.

⁸ Det totala planeringsantagandet för asylsökande år 2026 är 34 000. I denna siffra inkluderas ett antagande om 25 000 tillkommande ukrainska asylsökningar om det tillfälliga skyddet enligt EU:s massflyktsdirektiv upphör för denna grupp. Om kriget i Ukraina fortsätter så är det dock enligt Migrationsverkets prognos troligt att EU förlänger massflyktsdirektivet ytterligare bortom mars 2026. Denna grupp, som också kan förväntas ha klarlagt sin identitet i stor utsträckning, räknas därför inte med i denna kostnadsberäkning.

⁹ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos för juli 2024 (dnr 1.1.3-2024-494) s. 14.

¹⁰ Riksrevisionens granskningsrapport: "Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter (RiR 2024:12)", publicerad den 4 juni 2024.

Utökade möjligheter att behandla dna i utlänningsärenden kommer att medföra ett avsevärt inflöde av sådana ärenden till Rättsmedicinalverket. Myndigheten behöver därför tillföras resurser för att hantera denna typ av ärenden för att inte handläggningstiderna ska bli orimligt långa.

9 Verkställighetshinder vid misstanke om brott

9.1 Inledning

I direktiven till utredningen anges att det finns bestämmelser i utlänningslagen om hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning som dömts till ett fängelsestraff eller står under åtal. Däremot saknas regler om verkställighetshinder för en utlänning som är misstänkt för brott men som varken har dömts eller åtalats för brottet. Det skulle kunna medföra stötande resultat att ett avlägsnandebeslut verkställs innan brottet utreds och utlänningen lagförs, i synnerhet om förundersökningen avser allvarlig eller upprepad brottslighet eller hänsynen till målsäganden talar för att utlänningen lagförs. Det kan även finnas situationer då intresset av att avvisa eller utvisa en utlänning väger tyngre än intresset av att bedriva en förundersökning och lagföra utlänningen för ett misstänkt brott. Det finns inga uttryckliga regler om förundersökningsbegränsning när den brottsmisstänkte ska avvisas eller utvisas. Utredningen ska därför ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut. Utredningen ska också ta ställning till om det ska vara möjligt att lägga ned eller att inte inleda en förundersökning mot en utlänning som ska avvisas eller utvisas för att verkställighet ska kunna ske och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Verkställighetshinder i vissa fall

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlänning, som har dömts till fängelse, får inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat fängelsestraffet eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land (12 kap. 9 § första stycket utlänningslagen). Ett beslut om avvísning eller utvisning får inte heller verkställas om allmänt åtal väckts mot utlänningen. Hinder mot verkställighet kvarstår till dess åtalet har prövats slutligt eller åtalet lagts ned (12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen).

I utredningen¹ som låg till grund för införandet av bestämmelsen föreslogs att en domstol som dömer en utlänning till fängelse skulle få möjlighet att samtidigt förordna att ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning skulle få verkställas utan hinder av att fängelsepåföljden inte hade avtjänats. Utredningens förslag fick kritik av flera remissinstanser. Den tyngsta kritiken avsåg att det är en grundläggande princip att ett i Sverige ådömt fängelsestraff ska avtjänas här, såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land. Den dåvarande regeringen konstaterade att den hade viss förståelse för utredningens förslag. Det skulle dock enligt regeringen framstå som stötande om en utlänning skulle kunna begå brott i Sverige utan att i realiteten riskera någon form av påföljd. Utredningen föreslog också att ett lagakraftvunnet beslut om avvísning eller utvisning skulle få verkställas utan hinder av att utlänningen stod under åtal om åklagaren medgav det. Regeringen konstaterade dock att en åklagare inte sällan torde vara beredd att meddela beslut om åtalsunderlåtelse för lindrigare brott när det föreligger ett beslut om avvísning eller utvisning som fått laga kraft. Därför infördes i stället den nu gällande regeln om verkställighetshinder.²

¹ SOU 1994:60.

² Prop. 1994/95:179 s. 68 och 69.

9.2.2 Åtalsplikt och förundersökningsplikt

En åklagare ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal om inte annat är föreskrivet (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Denna bestämmelse är ett uttryck för den absoluta, eller obligatoriska, åtalsplikten. En åklagare är skyldig att väcka åtal om förhållandena är sådana att han eller hon vid en objektiv bedömning kan förvänta sig en fällande dom.

Det finns undantag från den absoluta åtalsplikten. Till exempel finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse innebär att åklagare beslutar att inte väcka åtal trots att den misstänkte anses skyldig till brottet. Ett beslut om åtalsunderlåtelse har samma verkan som en dom och brottet antecknas i belastningsregistret. Eftersom åtalsunderlåtelse innefattar en prövning i sak måste det vara klarlagt att den misstänkte begått brottet. I praktiken innebär detta i många fall att den misstänkte måste ha erkänt gärningen.

Reglerna om åtalsunderlåtelse bygger på ställningstagandet att en processordning som innebär att åtal alltid väcks om det finns förutsättningar för det i många fall, främst med hänsyn till process-ekonomiska skäl, skulle uppfattas som alltför rigid och rentav stötande.³

För att beslut om åtalsunderlåtelse ska få fattas med stöd av 20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken krävs dels att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, dels att någon av fyra särskilt angivna grunder är uppfyllda. Här behandlas först de fyra särskilda grunderna och därefter vad som är väsentligt allmänt eller enskilt intresse.

De två första grunderna avser mindre allvarlig brottslighet där påföljden kan antas stanna vid antingen böter eller vid villkorlig dom – och i sådant fall krävs också att det finns särskilda skäl. Den tredje grunden för åtalsunderlåtelse är om den misstänkte begått annat brott och det utöver den påföljd som redan dömts ut inte krävs någon ytterligare påföljd med anledning av det föreliggande brottet. Slutligen kan åtal underlåtas på den grunden att psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (20 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken).

³ Prop. 2011/12:10 s. 13.

Åtal får också underlåtas i vissa andra fall (så kallade extraordinära fall), om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller av andra skäl krävs att åtal väcks (20 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Utrymmet för att underlåta åtal i extraordinära fall är synnerligen snävt och är i första hand tänkt att tillämpas när en domstolsprövning skulle orsaka gärningspersonen svårt lidande eller annars för allmänheten framstå som meningslös eller anstötlig.⁴

Om den misstänkte är under 18 år finns bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 18–22 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Beslut om åtalsunderlåtelse får meddelas även sedan åtal har väckts om det kommer fram sådana förhållanden som, om de varit kända eller förelegat vid tiden för åtalet, skulle ha föranlett åtalsunderlåtelse. Åtalsunderlåtelse får dock inte beslutas om den tilltalade motsätter sig det eller om dom redan har fallit (20 kap. 7 a § rättegångsbalken).

Reglerna om åtals väckande och åtalsunderlåtelse behöver läsas tillsammans med bestämmelserna om förundersökning. Förundersökning ska inledas så snart det av anmälan eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). En förundersökning får dock läggas ned bland annat om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. rättegångsbalken och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (23 kap. 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken).

För såväl åtalsunderlåtelse som nedläggning av förundersökning i nämnda fall krävs alltså att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vad som kan utgöra ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kan skilja sig något åt beroende på om det är fråga om nedläggning av förundersökning eller om det är fråga om att underlåta åtal. Av hänsyn till en målsägande kan det till exempel finnas större skäl att förundersökning genomförs än att åtal kommer till stånd. Det kan finnas skäl att fullfölja en förundersökning om en särskild rätts-

⁴ Riksåklagarens riktlinjer Förundersökning och åtalsunderlåtelse, RÅR 2021:1, beslutade den 10 september 2021.

verkan är knuten till ett beslut om åtalsunderlåtelse. Det kan också vara angeläget att den straffrättsliga betydelsen av ett visst förfarande blir klarlagd, vilket kan motivera att förundersökningen genomförs.

Vilka skäl som ska anses motivera att åtal väcks måste enligt förarbetena bedömas med hänsyn till den grund för åtalsunderlåtelse som det är fråga om i det enskilda fallet. Åtalsunderlåtelse bör inte få medföra att likartade fall bedöms olika. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivitet upprätthålls kan göra ett åtal påkallat. Ett annat viktigt allmänt intresse som kan tala för åtal kan vara att den misstänkte förut gjort sig skyldig till brott. Brottets svårhet och omständigheterna kring detta kan vara av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett viktigt allmänt intresse kräver åtal. Allmänpreventiva syften kan dock ibland tala för att åtal bör väckas även vid mycket lindriga brott. Det kan vara nödvändigt att särskilt markera att en viss brottstyp inte accepteras av samhället. Det kan också i vissa fall finnas ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga.⁵

Vad gäller de väsentliga enskilda intressena avses framför allt brottsoffrets intresse av att brottet utreds och lagförs. Endast väsentliga målsägandeintressen ska beaktas. Vad gäller ekonomiska intressen får bland annat skadans storlek och parternas ekonomiska förhållanden betydelse. Vid personskador krävs ofta en domstolsprövning. Att brottet har inneburit en grov kränkning av målsäganden kan vara ett skäl som talar mot åtalsunderlåtelse, vilket kan vara fallet vid sexualbrott.

Riksåklagaren har utfärdat riktlinjer som konkretiserar vad som kan utgöra väsentliga allmänna och enskilda intressen vid förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.⁶

⁵ Prop. 1984/85:3 s. 22.

⁶ Riksåklagarens riktlinjer Förundersökning och åtalsunderlåtelse, RÅR 2021:1, beslutade den 10 september 2021.

9.3 Bakgrund och tidigare lagstiftningsarbete

9.3.1 Beslut från JO

JO har i två beslut uttalat sig om hur verkställigheten av avlägsnandebeslut ska hanteras när någon är misstänkt för brott utan att det finns ett formellt verkställighetshinder.

Ett beslut från 2005 rörde en utlänning som skulle avvisas och överföras till Norge enligt reglerna i Dublinförordningen. Han var tagen i förvar och önskade själv en snabb verkställighet av avlägsnandebeslutet. Verkställigheten dröjde dock och utlänningen hölls kvar i förvar. Anledningen var enligt Migrationsverket att utlänningen var misstänkt för brott. I avvaktan på att åtal skulle väckas hade Migrationsverket löpande underhandskontakter med Polismyndigheten. JO konstaterade att det inte borde ha funnits några praktiska hinder mot en snabb verkställighet av avlägsnandebeslutet. Även om utlänningen var misstänkt för brott och det pågick en brottsutredning fanns inte något lagligt hinder mot verkställigheten eftersom åtal inte var väckt. Migrationsverket hade starkt ifrågasatt dröjsmålet med att verkställa överföringsbeslutet och JO instämde i denna bedömning.⁷

I ett senare beslut var förhållandet det motsatta. En man som var misstänkt för grov kvinnofridskränkning mot sin före detta sambo avlägsnades ur landet till följd av ett utvisningsbeslut när förundersökningen var i sitt slutskede. Migrationsverket och Polismyndigheten angav att åklagaren hade godkänt utvisningen. Åklagaren uppgav å sin sida att Migrationsverket bar ansvaret för det inträffade. JO konstaterade att det rättsligt sett inte funnits något hinder för Migrationsverket att verkställa avlägsnandebeslutet och att detta i princip hade kunnat genomföras utan kontakt med åklagaren. Det hade räckt att kontrollera att åtal inte var väckt eller skulle vara väckt vid verkställighetstidpunkten. Ett samråd av det slag som Migrationsverket initierade mellan sig och åklagaren fick enligt JO ses som naturligt.

I ett allmänt resonemang konstaterade JO dock att två tydligt reglerade intressen står mot varandra. Å ena sidan den processrättsliga legalitetsprincipen, enligt vilka brottsmisstankar ska rapporteras, utredas och, om tillräckliga skäl föreligger, läggas till

⁷ JO:s beslut den 15 juni 2005, dnr 4419-2004.

grund för åtal. Å andra sidan utlänningslagstiftningen, där det förutsätts att avlägsnandebeslut leder till att den det berör lämnar landet. Det är bara delvis reglerat hur man ska förfara när de två intressena ställs mot varandra. Det finns dels ett absolut hinder mot verkställighet när ett fängelsestraff utdömts, dels ett relativt hinder när åtal väckts. Att det senare är relativt beror på att det förutsätts att åklagaren med tillämpning av 20 kap. rättegångsbalken har att avgöra om lagföringsintresset är så starkt att åtalet bör prövas i domstol eller om detta kan underlåtas till förmån för en omgående verkställighet. Enligt JO innebar Migrationsverkets rutin, att ta kontakt med åklagaren inför verkställighet när någon är misstänkt för ett brott men ännu inte åtalats, att det till de två uttryckligen reglerade verkställighetshindren lagts ett tredje. Det kan enligt JO ifrågasättas om en så principiellt viktig avvägning bör ske utan anvisningar i lag. JO ansåg också att det kan diskuteras om det borde vara migrationsmyndigheten som slutligt ska avgöra en fråga som främst gäller intresset av lagföring. Hänsyn måste också tas till att en målsägandes möjligheter att göra sina rättigheter gällande mot den som ska avlägsnas ur landet i praktiken kan skäras av på ett definitivt sätt. JO:s slutsats var att det var angeläget att Migrationsverket och Åklagarmyndigheten utarbetade rutiner och föreskrifter för hur samarbetet inför verkställighet av avlägsnandebeslut av personer som är misstänkta för brott ska vara utformat. JO konstaterade också att det i sådana situationer uppkommer många frågor av både juridisk och rättspolitisk karaktär. Dessutom var det osäkert vad som kunde åstadkommas inom regleringens ram. JO ansåg därför att ytterligare lagreglering kunde behöva övervägas.⁸

9.3.2 Förslag i SOU 2011:17

Frågan om verkställighetshinder vid misstanke om brott utreddes av Förvarsutredningen 2011.⁹ Utredningen konstaterade att den dåvarande ordningen innebar att bestämmelserna om verkställighet av avlägsnandebeslut och reglerna om förundersökningsplikt i viss mån var oförenliga med varandra. Utredningen bedömde att för-

⁸ JO:s beslut den 1 juni 2009, dnr 4064-2007 och 4587-2007.

⁹ SOU 2011:17.

ändringar borde ske så att reglerna i utlänningslagen och rättegångsbalken blev förenliga med varandra. Att en utlänning är misstänkt för ett brott skulle dock inte alltid vara ett verkställighetshinder.

Utredningens förslag var att införa en ny bestämmelse i 12 kap. 9 § utlänningslagen om att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas om en förundersökning har inletts mot en utlänning för ett brott i vilket fängelse ingår i straffskalan innan förundersökningen lagts ned eller ett beslut har fattats i frågan om åtals väckande. Bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen föreslogs också ändras så att verkställighetshindret enligt den bestämmelsen inträder när en åklagare fattat ett beslut om att åtal ska väckas och inte när ett åtal väckts. Utredningen föreslog också att det skulle införas en bestämmelse i 23 kap. rättegångsbalken som gav en åklagare utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning. En förundersökning skulle enligt utredningen få läggas ned om

1. den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats,
2. det kan antas att brottet eller den samlade brottsligheten inte skulle föranleda någon svårare påföljd än fängelse sex månader, och
3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Av bestämmelsen skulle också framgå att en åklagare vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska beakta förväntad tid för en verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande.

9.3.3 Förslag i propositionen Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar

Förvarsutredningens förslag om ett nytt verkställighetshinder när någon är misstänkt för brott behandlades i propositionen *Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar*.¹⁰

I propositionen föreslogs att ett nytt verkställighetshinder skulle införas i utlänningslagen. Ett beslut om avvisning eller utvisning skulle enligt förslaget inte få verkställas om en förundersök-

¹⁰ Prop. 2017/18:284.

ning har inletts mot utlänningen för brott för vilket fängelse ingår i straffskalan. Verkställighetshindret föreslogs bestå till dess att förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal väckts.

Det föreslogs också att en åklagare skulle få lägga ned en förundersökning om

- det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas,
- det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader och
- något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned skulle särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt.

Det föreslogs också att en åklagare skulle få besluta att inte inleda en förundersökning om förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning var uppfyllda redan innan den hade inletts.

Riksdagen beslutade den 28 november 2018 att avslå förslagen i propositionen.¹¹ Som skäl för beslutet angavs att lagförslagen vilade på en sju år gammal utredning och att de förändringar som migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått under denna tidsperiod därför inte kunnat beaktas. Vidare framhölls att det ansågs nödvändigt att det togs ett helhetsgrepp om regelverket för att säkerställa att det i alla delar är ändamålsenligt – propositionen tog enbart sikte på vissa delar av regelverket.¹² Kritiken riktade sig dock främst mot de delar av propositionen som avsåg regler om förvar och alltså inte den del som avsåg regler om verkställighetshinder vid misstanke om brott.

9.4 Regler om verkställighetshinder vid misstanke om brott

Utredningens bedömning: Det bör införas regler om hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut när en utlänning är misstänkt för brott men åtal ännu inte har väckts.

¹¹ Rskr 2018/19:56.

¹² Bet. 2018/19:SfU10 s. 8.

Verkställighetshindret bör inte vara absolut. I stället bör regeln om verkställighetshinder utformas med ledning av följande faktorer:

- hur allvarligt brott en utlänning är misstänkt för,
- om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse i den mening som avses i 20 kap. 7 § eller 23 kap. 4 a § rättegångsbalken skulle åsidosättas om utlänningen avlägsnades ur landet trots att en förundersökning pågår och
- förväntad tid för verkställighet och för åtals väckande.

Tidigare lagstiftningsarbete och de två ovan redovisade avgörandena från JO visar tydligt att det finns en konflikt mellan utlänningslagstiftningen och reglerna om förundersökning och åtal när någon är misstänkt för brott och det samtidigt finns ett verkställbart avlägsnandebeslut. Medan utlänningslagstiftningen kräver att ett avlägsnandebeslut ska verkställas så snart som möjligt, trots att en utlänning är misstänkt för brott, förutsätter rättegångsbalken att en förundersökning bedrivs och att den som begått ett brott lagförs. Det är inte självklart vilket av dessa två intressen som ska få företräde i varje given situation.

Nu gällande regelverk erbjuder varken möjlighet att låta det ena intresset få företräde framför det andra eller någon vägledning för hur avvägningen mellan intressena ska göras. I praktiken innebär regelverket att en utlänning i vissa fall kan begå ett brott i Sverige utan att riskera någon påföljd, eftersom avlägsnandebeslutet kan verkställas trots att utlänningen är misstänkt för ett brott. Samtidigt kan verkställigheten av ett avlägsnandebeslut fördröjas i de fall där en utlänning är misstänkt för ett mindre allvarligt brott trots att det saknas såväl väsentliga allmänna som enskilda intressen av att utlänningen lagförs för brottet i Sverige. Detta är otillfredsställande. Som JO konstaterat kan det ur rättssäkerhetssynpunkt diskuteras om en så viktig avvägning bör ske utan anvisningar i lag.

Enligt utredningens bedömning bör därför lagstiftningen ändras så att det blir tydligt hur utlänningslagens och rättegångsbalkens regler förhåller sig till varandra. Den nya lagstiftningen bör ta hänsyn till att det inte alltid är det ena regelverket som bör ha företräde framför det andra. Det är därför inte lämpligt att det i alla situa-

tioner ska råda ett verkställighetshinder när en utlänning är misstänkt för ett brott – det vill säga verkställighetshindret bör inte vara absolut.

Enligt Förvarsutredningens betänkande borde frågan om det ska finnas ett verkställighetshinder avgöras utifrån följande faktorer:

- hur allvarligt brott en utlänning är misstänkt för,
- om något väsentligt allmänt eller enskilt intresse i den mening som avses i 20 kap. 7 § eller 23 kap. 4 a § rättegångsbalken skulle åsidosättas om utlänningen avlägsnades ur landet trots att en förundersökning pågår,
- om utlänningen är anhållen, gripen eller häktad, och
- förväntad tid för verkställighet och för åtals väckande.¹³

Dessa faktorer speglar de motstående intressena i avvägningen. Om dessa faktorer beaktas i avvägningen av om det ska anses finnas ett verkställighetshinder eller inte bör man landa i en lösning som även i det enskilda fallet framstår som rimlig. Om utlänningen är anhållen, gripen eller häktad föreligger dock i praktiken redan ett verkställighetshinder eftersom utlänningen inte är tillgänglig för de verkställande myndigheterna. I en sådan situation har alltså de intressen som upprätthålls genom rättegångsbalken getts företräde, vilket framstår som rimligt. Det framstår därför som mindre angeläget att frågan om utlänningen är anhållen gripen eller häktad ska vara vägledande för frågan om det finns ett verkställighetshinder. Utredningens bedömning är därför att det är väl övervägt att övriga intressen blir styrande för utformningen av en regel om verkställighetshinder.

9.5 Hur bör en regel om verkställighetshinder utformas?

Utredningens bedömning: Det bör införas en regel i utlänningslagen om att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas om en utlänning är misstänkt för vissa brott men inte åtalad för brottet så länge som en förundersökning pågår. Samtidigt bör

¹³ SOU 2011:17 s. 353.

det i rättegångsbalken införs utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning.

Förvarsutredningen övervägde två huvudalternativ för utformningen av en reglering om verkställighetshinder. Ett *första alternativ* vore att införa en bestämmelse i utlänningslagen om att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas om en utlänning är misstänkt för ett brott men inte åtalad för det, om en viss straffskala är föreskriven för brottet eller om brottet ingår i en brottskatalog som presenteras i paragrafen. En sådan bestämmelse skulle också kunna kompletteras med en regel om att verkställighet inte får ske när en utlänning är gripen, anhållen eller häktad. I övriga fall – det vill säga i fall där utlänningen är misstänkt för ett mindre allvarligt brott än det som omfattas av regeln – skulle det inte finnas något verkställighetshinder.

Ett *annat alternativ* vore enligt Förvarsutredningen att införa en bestämmelse i utlänningslagen om att ett avlägsnandebeslut inte får verkställas om en utlänning är misstänkt för ett brott men inte åtalad för brottet så länge som en förundersökning pågår. En bestämmelse skulle också införas i rättegångsbalken som skulle ge utökade möjligheter att lägga ned en förundersökning om den som är misstänkt är en utlänning som har ett avlägsnandebeslut. En variant vore att begränsa verkställighetshindret till de fall där fängelse ingår i straffskalan. Förvarsutredningen föreslog en lösning i enlighet med det andra alternativet.

För att en bestämmelse om verkställighetshinder ska få ett rimligt utfall i praktiken krävs att de motstående intressena kan vägas mot varandra. Det framstår därför inte som en rimlig lösning att införa en regel som anger att en brottsmisstanke alltid, eller aldrig, innebär ett verkställighetshinder. Utredningen överväger därför inte något sådant förslag. Utredningen har inte kunnat identifiera några andra lösningar än de ovan redovisade på en regel om verkställighetshinder vid misstanke om brott.

När det gäller det första alternativet som Förvarsutredningen övervägde är det visserligen enkelt att tillämpa eftersom det endast innebär att man behöver göra en summarisk prövning, medan de individuella omständigheterna i det enskilda fallet får mindre betydelse. Samtidigt betyder det att det finns en överhängande risk för att de faktorer som bör beaktas i bedömningen av om det finns ett

verkställighetshinder inte får tillräckligt genomslag eller att det ena eller andra motstående intresset ges alltför stor betydelse. Regelns genomslag i praktiken påverkas stort av vid vilken straffskala som verkställighetshindret föreslås införas. Som konstaterats i Förvarsutredningen är dock straffskalorna generellt utformade och omfattar flera brott inbördes. Straffskalan för ett brott rymmer den spännvidd inom vilket brottets enskilda straffvärde kan bedömas, från ett lägsta straff till ett högsta, uttryckt i böter och/eller fängelse. Det är inte självklart att det alltid behöver finnas ett verkställighetshinder vid samtliga brott som ryms inom en viss straffskala.

I Förvarsutredningen ges exemplet att man skulle kunna överväga en regel om att verkställighet inte får ske om en utlänning är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver. Då skulle brott som mord, rån, våldtäkt och grov kvinnofridskränkning omfattas av bestämmelsen om verkställighetshinder – brott där det generellt sett bör anses befogat att det finns ett verkställighetshinder vid brottsmisstanke, inte minst med hänsyn till det starka målsägandeintresset. Även brott som grovt rattfylleri, häleri eller förskingring skulle dock omfattas. Det är inte lika självklart att ett sådant brott alltid skulle behöva innebära ett verkställighetshinder, särskilt inte om det saknas något målsägandeintresse, verkställighet av avlägsnandebeslutet kan förväntas ske i närtid, åtalet förväntas dröja och brottets straffvärde förväntas ligga på en betydligt lägre nivå än fängelse i ett år. Liknande problem finns även om straffskalan läggs på en högre eller lägre nivå.

En bestämmelse som är utformad på detta sätt ger med andra ord inte tillräckligt utrymme för att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och möjliggöra en tillämpning som i tillräcklig utsträckning väger intresset av lagföring mot intresset av verkställighet. Den ger inte heller utrymme för att väga en nära förestående verkställighet mot tiden för när åtal kan förväntas. Vid ett mindre allvarligt brott kan detta vara en omständighet som i det enskilda fallet får avgörande betydelse, särskilt om utlänningen är tagen i förvar i avvaktan på verkställighet. Detta gör att en bestämmelse som utformas i linje med det första alternativet inte framstår som lämplig.

Det ovan nämnda andra alternativet ger större utrymme för individuell prövning, särskilt för den som ska besluta om att lägga

ned en förundersökning. Det medför visserligen en något mer komplicerad tillämpning. Beslutet att lägga ned förundersökningen bör dock fattas av en åklagare. De avvägningar som bör göras är sådana som en åklagare har vana av att göra och avvägningar som baseras på information som en åklagare bör kunna ha tillgänglig.

Utrymmet för individuell prövning medför också att det blir större utrymme för att, i det enskilda fallet, göra en avvägning mellan intresset av lagföring och intresset av verkställighet. Det gör att förutsättningarna för ett rimligt utfall i det enskilda fallet ökar. Dessutom kan lagstiftaren genom tydligt utformad lagstiftning och förarbeten ge vägledning kring vad som ska beaktas. Det förenklar också tillämpningen.

En sådan utformning av bestämmelsen liknar också den som gäller för verkställighetshinder där åtal väckts. Sammantaget finns det alltså flera fördelar med en utformning av lagstiftningen där det finns ett relativt generellt verkställighetshinder i utlänningslagen i situationen där en utlänning är misstänkt för vissa brott, som kompletteras med en möjlighet för åklagaren att lägga ned en förundersökning under vissa förutsättningar. Dessa fördelar överväger de nackdelar som finns, varför bestämmelserna föreslås utformas på detta sätt.

9.6 En ny bestämmelse om verkställighetshinder

Utredningens förslag: Ett beslut om avvísning eller utvisning ska inte få verkställas om en förundersökning har inletts mot utlänningen, för ett brott i vilket fängelse ingår i straffskalan, innan förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att åtal har väckts. Detta ska framgå av ett nytt stycke i 12 kap. 9 § utlänningslagen.

Utredningen har ovan gjort bedömningen att det bör införas en regel om verkställighetshinder i utlänningslagen när en utlänning är misstänkt för brott. Frågan är om en sådan regel ska omfatta alla brott eller om den bara ska gälla för vissa brott. I tidigare lagstiftningsarbete föreslogs att verkställighetshindret skulle gälla om utlänningen begått ett brott där fängelse finns i straffskalan. Det innebär att det inte finns något verkställighetshinder för en utlän-

ning som är misstänkt för ett brott för vilket det endast är föreskrivet penningböter eller böter. En sådan avgränsning innebär att det kommer att råda ett verkställighetshinder vid misstanke om flertalet av de brott som återfinns i brottsbalken och specialstraffrätten, medan det till exempel inte skulle råda något verkställighetshinder vid brott mot trafikförordningen eller annan mindre allvarlig brottslighet. Det kan i sådana fall inte finnas något särskilt starkt målsägandeintresse. Inte heller kan intresset av lagföring av någon annan anledning i dessa fall anses väga tyngre än intresset av att avlägsnandebeslutet verkställs. Även i ringa fall av vållande till annans död ingår endast böter i straffskalan. I dessa fall kan visserligen finnas ett mycket starkt målsägandeintresse. Samtidigt är det endast undantagsvis som vållande till annans död skulle kunna bedömas som ringa. Det borde därför vara mycket ovanligt att frågan om verkställighetshinder uppkommer när en utlänning är misstänkt för ett sådant brott. Endast omständigheten att det inte ingår fängelse i straffskalan för ringa fall av vållande till annans död kan därför inte anses tillräcklig för att ett verkställighetshinder ska anses finnas vid misstanke om brott där fängelse inte ingår i straffskalan. Sammantaget bör det därför endast anses finnas ett verkställighetshinder i de fall en utlänning är misstänkt för ett brott där fängelse ingår i straffskalan.

Verkställighetshindret bör inte bestå längre än nödvändigt. När det inte längre pågår någon förundersökning med anledning av brottsmisstankarna bör därför också verkställighetshindret av denna anledning upphöra. Verkställighetshindret bör därför upphöra när en förundersökning läggs ned. När en förundersökning avslutas ska beslut fattas om huruvida åtal ska väckas, enligt 23 kap. 20 § rättegångsbalken. Om åtal väcks efter avslutad förundersökning kommer det att gälla ett verkställighetshinder enligt 12 kap. 9 § andra stycket utlänningslagen. Det bör i dessa fall i praktiken vara fråga om ett verkställighetshinder som består utan något glapp. En åklagare kan också – i stället för att besluta om att väcka åtal eller besluta om åtalsunderlåtelse – utfärda ett strafföreläggande. Det är möjligt vid brott som motiverar bötesstraff eller villkorlig dom (48 kap. 4 § rättegångsbalken). Även i det fall som en förundersökning avslutas genom att ett strafföreläggande utfärdas bör verkställighetshindret upphöra. Utlänningen har i ett sådant fall lagförts och den straffrättsliga processen har avslutats.

Utredningen föreslår därför att ett beslut om avvisning eller utvisning inte ska få verkställas om en förundersökning inletts mot utlänningen för ett brott i vilket fängelse ingår i straffskalan innan förundersökningen antingen har lagts ned eller avslutats utan att åtal väckts. Detta ska framgå av ett nytt stycke i 12 kap. 9 § utlänningslagen.

9.7 Nedläggning av förundersökning

Utredningens förslag: En åklagare ska få lägga ned en förundersökning om

- det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas,
- det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och
- något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt.

Om förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning är uppfyllda redan innan förundersökningen har inletts, ska en åklagare få besluta att inte inleda någon förundersökning.

Detta ska framgå av en ny bestämmelse i 23 kap. rättegångsbalken.

För att utredningens förslag om verkställighetshinder vid misstanke om brott ska få avsedd effekt krävs att en åklagare får möjlighet att lägga ned en förundersökning under vissa förutsättningar alternativt att inte inleda någon förundersökning. På detta sätt skapas utrymme för en avvägning mellan intresset av lagföring och intresset av att avlägsnande beslutet verkställs. Frågan om när en förundersökning ska få läggas ned får avgöras utifrån de omständigheter som identifierats som vägledande i avsnitt 9.4. Vilka förutsättningar som ska gälla för att en förundersökning ska få läggas ned utvecklas nedan.

Är förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning uppfyllda bör åklagaren dessutom kunna besluta att inte inleda en förundersökning. Under vilka förutsättningar som detta får ske bör också avgöras utifrån de faktorer som utredningen identifierat som vägledande för när det ska anses finnas ett verkställighetshinder (se avsnitt 9.4).

Det ska ha beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas

En första förutsättningen för att en förundersökning ska få läggas ned enligt den bestämmelse som nu föreslås, bör vara att det finns ett beslut om att den misstänkte ska avvisas eller utvisas. Beslut om avvisning från Polismyndigheten får verkställas utan hinder av laga kraft. Även vissa beslut om avvisning från Migrationsverket får verkställas utan hinder av laga kraft. Det finns ett starkt intresse av att denna form av avlägsnandebeslut kan verkställas snabbt. Det framstår därför inte som lämpligt att uppställa ett krav på att avlägsnandebeslutet har fått laga kraft för att en förundersökning ska kunna läggas ned. Får avlägsnandebeslutet ännu inte verkställas på grund av att det inte fått laga kraft aktualiseras inte heller någon fråga om verkställighetshinder. Detta bör därför kunna ha en avgörande betydelse för frågan om nedläggning av förundersökningen, vilket utredningen återkommer till nedan.

Brottslighetens allvar

Frågan om hur allvarlig brottslighet utlänningen misstänks för är av avgörande betydelse för avvägningen mellan intresset av lagföring och verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Gränsen för detta går självklart inte att bestämma exakt. Sätts ribban för högt behöver den individuella bedömningen av om det finns ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse göras även i fall där redan brottets allvar gör att det framstår som klart att intresset av lagföring väger tyngre än intresset av att avlägsnandebeslutet verkställs snabbt. Sätts gränsen däremot för lågt finns risken att intresset av lagföring får alltför stort genomslag.

I Förvarsutredningen föreslogs att gränsen skulle gå vid en förväntad *påföljd* om fängelse i sex månader. I det efterföljande lag-

stiftningsärendet föreslog regeringen att gränsen borde gå vid att brottet har ett förväntat *straffvärde* om fängelse i sex månader, med motiveringen att en sådan utformning av bestämmelsen skulle stämma bättre överens med det som föreskrivs när det gäller förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken.

Det framstår som lämpligt att den nya regeln om förundersökningsbegränsning utformas på liknande sätt som övriga regler i 23 kap. 4 a § rättegångsbalken och att bedömningen ska utgå från brottets straffvärde snarare än förväntad påföljd. En gräns som innebär att en förundersökning ska få läggas ned om det förväntade straffvärdet inte överstiger fängelse i sex månader framstår också som en rimlig utgångspunkt. Även om det i lagen anges en viss nivå på straffvärdet för brottet som styr när en förundersökning får läggas ned eller inte, blir det inte ensamt avgörande för om förundersökningen ska läggas ned. Det blir snarare en vägledning för när man behöver göra en bedömning av om det finns ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse som åsidosätts om förundersökningen läggs ned.

Väsentligt allmänt eller enskilt intresse

När brottets förväntade straffvärde understiger fängelse i sex månader behöver en bedömning göras av om det finns ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse som riskerar att åsidosättas om förundersökningen läggs ned. Med väsentligt allmänt eller enskilt intresse avses samma sak som i övriga bestämmelser om när åtal får underlåtas eller en förundersökning läggs ned. Det betyder till exempel att hänsyn kan tas till om det är fråga om upprepad brottslighet eller omständigheterna när brottet begicks. En mycket viktig fråga är också hänsynen till målsägandens intresse av att brottet lagförs.

Förväntad tid för en verkställighet och åtals väckande

Utöver de ovan redovisade bedömningarna behöver också göras en bedömning av när ett åtal kan förväntas väckas och när ett avlägsnandebeslut kan förväntas verkställas. Om det kan konstateras att det saknas förutsättningar för att verkställa avlägsnandebeslutet

innan lagföring kan förväntas ske bör det inte komma i fråga att lägga ned förundersökningen. Så kan till exempel vara fallet om avlägsnandebeslutet ännu inte fått laga kraft och inte får verkställas utan hinder av laga kraft eller om utlännningen under en period beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan även vara så att det saknas praktiska förutsättningar för att verkställa avlägsnandebeslutet under överskådlig tid framöver. För att kunna avgöra detta krävs givetvis kontakt mellan åklagaren och den verkställande myndigheten.

På samma sätt kan omständigheten att det finns förutsättningar för en mycket snar verkställighet av avlägsnandebeslutet medan ett beslut i åtalsfrågan kan förväntas dröja, göra att utrymmet för att lägga ned förundersökningen ökar något. Hänsyn måste dock fortfarande tas till att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.

Sammanfattning

Av de överväganden som utredningen har gjort ovan framgår alltså att en förundersökning ska få läggas ned om det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas, under förutsättning att det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts. Vid bedömningen ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt. Detta bör framgå av en ny bestämmelse i 23 kap. rättegångsbalken.

Om förutsättningarna för att lägga ned en förundersökning är uppfyllda redan innan förundersökningen har inletts, ska en åklagare få besluta att inte inleda någon förundersökning.

10 Verkställighetshinder vid utlämning eller överlämnande för brott

10.1 Inledning

Sverige är enligt internationella åtaganden skyldigt att under vissa omständigheter utlämna eller överlämna personer till andra länder för lagföring eller avtjänande av straff. Att verkställa ett avlägsnandebeslut i en situation där en person begärts utlämnad eller överlämnad skulle kunna strida mot dessa åtaganden. Enligt direktiven ska utredningen mot denna bakgrund ta ställning till om det finns behov av att införa bestämmelser om hinder mot verkställighet av avlägsnandebeslut när det finns ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande av en utlänning till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för lagföring eller avtjänande av en frihetsberövande påföljd. Nuvarande lagstiftning saknar sådana bestämmelser.

10.2 Regler om utlämning och överlämnande för brott

Utlämning eller överlämnande för brott aktualiseras då en stat begär att en misstänkt, tilltalad eller dömd person som befinner sig utanför den statens territorium ska föras dit för att ställas inför domstol eller för att verkställa ett straff. De svenska reglerna om utlämning och överlämnande har sin grund i ett antal internationella överenskommelser.

Den grundläggande konventionen på området är den Europeiska utlämningskonventionen av den 13 december 1957 med sina två

tilläggsprotokoll.¹ Konventionen har ratificerats av Sverige och genomförts i svensk rätt genom lagen (1957:668) om utlämning för brott.

Inom EU är utlämningsförfarandet som huvudregel ersatt av ett förfarande om överlämnande enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Ett liknande förfarande tillämpas också vid överlämnande från Sverige till en annan nordisk stat enligt bestämmelserna i lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Också i förhållande till Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (Förenade kungariket) tillämpas ett förfarande som i stora delar liknar överlämnande enligt europeisk eller nordisk arresteringsorder. Förfarandet regleras i Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket.² Bestämmelserna i avtalet är direkt tillämpliga och kompletteras av lagen (2021:709) med kompletterande bestämmelser om straffrättsligt samarbete mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket.

Utlämning av utlämningar som befinner sig i Sverige kan även ske på begäran av vissa internationella tribunaler och domstolar. Sådana bestämmelser om utlämning finns i lagen (1994:569) om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och lagen (2006:615) om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

Utöver redan nämnda internationella överenskommelser finns ytterligare ett antal konventioner, däribland Europarådets konvention om förebyggande av terrorism. Sverige har även träffat bilaterala överenskommelser om utlämning för brott med flera länder, däribland Australien, Kanada och USA.³

¹ 1957 års utlämningskonvention, SÖ 1959:65, 1976:27 och 1979:13.

² Se artiklarna 596–632 i Avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan av den 30 december 2020 (EUT L 444, 31.12.2020).

³ Friman, Wallentheim & Zetterstedt, Överlämnande enligt en europeisk eller nordisk arresteringsorder (2022, version 1 D, JUNO), under rubriken 4.2. Avgränsningar i överenskommelserna.

10.2.1 Utlämning enligt lagen om utlämning för brott

Enligt lagen om utlämning för brott får en person, som uppehåller sig i Sverige, lämnas ut till en annan stat för lagföring eller verkställighet av påföljd under förutsättning att den gärning som personen är misstänkt, tilltalad eller dömd för motsvarar ett svenskt brott. Om utlämning ska ske för lagföring krävs dessutom att gärningen motsvarar ett brott som enligt svensk lag kan leda till fängelse i ett år eller mer. Vid utlämning för verkställighet av påföljd krävs att personen har dömts till en frihetsberövande påföljd om fyra månader eller mer.

En stat som önskar få en misstänkt eller dömd person utlämnad från Sverige ska lämna in en begäran om utlämning till Justitiedepartementet. Beslut fattas sedan av regeringen, i regel efter hörande av Åklagarmyndigheten och – om personen motsätter sig utlämningen – Högsta domstolen. Lagen om utlämning för brott är fakultativ i den meningen att regeringen, efter en bedömning i enskilda fall, kan besluta att avslå en begäran trots att samtliga rättsliga förutsättningar för utlämning är uppfyllda (den fria prövningsrätten). Om utlämning beviljas kan vissa villkor ställas upp. Den som utlämnas får till exempel inte, utan medgivande av regeringen i det särskilda fallet, åtalas eller straffas i den främmande staten för något annat brott som han begått före utlämningen (den så kallade specialitetsprincipen).

Lagen om utlämning för brott ska inte tillämpas om personen i stället kan överlämnas enligt en nordisk eller en europeisk arresteringsorder eller med stöd av bestämmelser i Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket.

10.2.2 Överlämnande enligt europeisk arresteringsorder

Lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder grundar sig på de åtaganden som följer av Sveriges godkännande av rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna.

Överlämnande med stöd av lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder kan begäras dels för att personen ska lagföras i en annan medlemsstat, dels för att personen ska avtjäna en redan utdömd påföljd där. Vid överlämnande för

lagföring uppställs krav på att gärningen kan medföra fängelse i ett år eller mer enligt den andra medlemsstatens lagstiftning. Överlämnande för verkställighet av påföljd förutsätter att personen har dömts till att avtjäna en frihetsberövande påföljd om fyra månader eller mer.

Utgångspunkten är att det ställs krav på dubbel straffbarhet för att överlämnande ska få ske, det vill säga att den gärning som ligger till grund för överlämnandet utgör brott enligt lagstiftningen i både den stat som utfärdat arresteringsordern och i den stat som det begärts överlämnande från. I vissa fall kan dock överlämnande från Sverige ske även för gärningar som inte motsvarar brott enligt svensk lag. Det krävs då att gärningen finns upptagen i en bilaga till lagen och att den kan medföra fängelse i tre år eller mer enligt den utfärdande statens lagstiftning.

Lagen innehåller också en uppräknning av situationer när överlämnande inte ska ske. Som exempel kan nämnas att den eftersökte i Sverige eller i en annan medlemsstat redan är dömd för gärningen eller att gärningen ägt rum innan den eftersökte fyllt femton år.

Till skillnad mot vad som gäller vid utlämning enligt lagen om utlämning för brott är reglerna om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder obligatoriska, det vill säga överlämnande ska ske när förutsättningarna för överlämnande är uppfyllda. Ordningen ger uttryck för den princip om ömsesidigt erkännande som rambeslutet bygger på. Principen innebär att ett beslut som fattas i en medlemsstat ska erkännas och verkställas i en annan medlemsstat utan prövning i sak, det vill säga utan prövning av om avgörandet som ligger till grund för arresteringsordern är materiellt riktigt och att uppgifterna i arresteringsordern i övrigt som utgångspunkt ska godtas.

Beslut om överlämnande från Sverige fattas av allmän domstol med tingsrätten som första instans. Tingsrättens beslut att överlämna en person mot dennes vilja kan överklagas till hovrätten och därefter till Högsta domstolen.

10.2.3 Överlämnande enligt nordisk arresteringsorder

Lagen om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder gäller för överlämnande mellan de nordiska staterna av brottsmisstänkta eller dömda personer för lagföring eller straffverkställighet. Om överlämnande ska ske för lagföring krävs att det för brottet är föreskrivet en frihetsberövande påföljd i den stat som utfärdat arresteringsordern. Om arresteringsordern avser flera brott är det dock tillräckligt att det finns förutsättningar för överlämnande för ett av dem. Överlämnande för verkställighet av påföljd förutsätter att en frihetsberövande påföljd dömts ut, utan krav på att frihetsberövandet ska vara av viss längd.

Lagen uppställer inte något generellt krav på dubbel straffbarhet för att överlämnande ska få ske. Ett överlämnande får dock vägras om den aktuella gärningen inte motsvarar brott enligt svensk lag. Vägransgrunden är fakultativ och innebär att ett överlämnande kan, men inte måste, vägras.

Beslut om överlämnande enligt en nordisk arresteringsorder fattas som utgångspunkt av allmän domstol. Om personen i fråga lämnat samtycke till överlämnandet kan dock beslut fattas av åklagaren, under förutsättning att beslut fattas innan åklagaren hunnit begära rättens prövning.

10.2.4 Utlämning till internationell domstol eller tribunal

Utlämning från Sverige kan ske till Internationella brottmålsdomstolen (ICC) enligt bestämmelser i lagen om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen. ICC är en permanent domstol som inrättats genom en multilateral överenskommelse, Romstadgan⁴. Utlämning av en person kan ske om han eller hon uppehåller sig i Sverige och vid ICC är misstänkt, tilltalad eller dömd för folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Utöver ICC finns flera tillfälliga tribunaler som har inrättats av eller i samarbete med FN. Tribunalerna har till uppgift att hantera brott som skett på en viss plats under en specifik tidsperiod men dessa avvecklas successivt. En sådan tillfällig tribunal är den internationella avvecklingsmekanismen för brottmålstribunaler (MICT). MICT har övertagit viktiga funktioner efter de numera avvecklade

⁴ Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, SÖ 2002:59.

tillfälliga internationella brottmålsribunalerna för före detta Jugoslavien samt Rwanda (ICTY och ICTR). Syftet med MICT är inte att nya förfaranden ska inledas utan att lagföra personer som redan är aktuella i ett förfarande som inletts vid ICTY eller ICTR. Utlämning till MICT kan ske med stöd av bestämmelser i lagen om Sveriges samarbete med de internationella tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt.

Sedan 2006 kan utlämning från Sverige även ske till den tillfälliga Specialdomstolen för Sierra Leone. Domstolen har inrättats genom ett avtal mellan FN och Sierra Leones regering. Utlämning till denna domstol kan göras enligt bestämmelser i lagen om samarbete med Specialdomstolen för Sierra Leone.

En ansökan om utlämning ska i samtliga de fall som nämnts ovan lämnas till Justitiedepartementet och slutligt beslut om utlämning fattas av regeringen.

10.3 Regler om verkställighetshinder

Utlänningslagen innehåller flertalet regler om hinder mot att verkställa avlägsnandebeslut i olika situationer. Följande bestämmelser om verkställighetshinder är av särskilt intresse för frågan om utlämning och överlämnande.

När en utlämning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande finns ett hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet. Verkställighetshindret kvarstår till dess ansökan prövats och antingen avslagits eller avvisats enligt 5 kap. 1 b § utlänningslagen och detta beslut fått laga kraft (12 kap. 8 a § första stycket utlänningslagen).

Om det är fråga om ett beslut om avvisning där Migrationsverket med stöd av 8 kap. 19 § utlänningslagen har förordnat att beslutet får verkställas omedelbart gäller särskilda regler. Beslutet om avvisning får då verkställas redan när Migrationsverket har avslagit eller avvisat ansökan om uppehållstillstånd, det vill säga utan krav på att beslutet måste ha fått laga kraft. Om Migrationsverkets beslut om avvisning överklagas ska migrationsdomstolen utan särskilt yrkande pröva om verkställigheten av beslutet ska avbrytas (inhibition). I praktiken innebär detta att även om Migrationsverket har förordnat om omedelbar verkställighet av ett avvis-

ningsbeslut för en asylsökande råder ett verkställighetshinder under överklagandetiden och fram till att migrationsdomstolen prövat frågan om inhibition. Hinder mot verkställighet föreligger från tidpunkten för överklagandet till dess frågan om inhibition prövats.⁵ Om avvisningsbeslutet gäller ett ensamkommande barn får det dock aldrig verkställas förrän tidigast en vecka från den dag då barnet fick del av beslutet (12 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen).

Särskilda regler gäller även i de fall en utlämning, som är dömd till utvisning på grund av brott, ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. I likhet med vad som gäller när det finns ett förordnande om omedelbar verkställighet enligt 8 kap. 19 § utlänningslagen får ett sådant beslut om utvisning verkställas så snart ansökan om uppehållstillstånd har prövats av Migrationsverket om ansökan har avslagits eller avvisats av Migrationsverket utan hinder av att beslutet inte fått laga kraft (12 kap. 8 b § utlänningslagen).

Den omständigheten att en utlämning har ansökt om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande hindrar inte att han eller hon överlämnas, utlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd (12 kap. 8 a § tredje stycket och 8 b § tredje stycket utlänningslagen).

Hinder mot verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning gäller även under tid en utlämning avtjänar ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller om verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land. Vidare får ett beslut om avvisning eller utvisning inte ske om utlämningen står under åtal i Sverige (12 kap. 9 § utlänningslagen). I kapitel 9 föreslås att ett beslut om avvisning eller utvisning dessutom i vissa fall inte ska få verkställas när det pågår en förundersökning mot utlämningen.

⁵ EU-domstolens avgörande den 19 juni 2018 (Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465) den 5 juli 2018 (C m.fl., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544) och den 26 september 2018 (X och Y, C-180/17, EU:C:2018:775) och MIG 2023:9.

10.4 Tidigare överväganden

Frågan om det finns behov av bestämmelser om hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut på grund av ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande för brott har behandlats tidigare. I regeringens proposition Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlämningar i förvar (prop. 2017/18:284) lämnades förslag om att ett sådant verkställighetshinder skulle införas.

I propositionen framhölls att Sveriges internationella åtaganden i fråga om utlämning eller överlämnande inte påverkades av att personen i fråga är en utlämning som har meddelats ett beslut om avvísning eller utvisning. Att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning i en situation där en arresteringsorder har utfärdats beträffande utlämningen i fråga eller där han eller hon har begärts utlämnad eller överlämnad kan därför strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Det framhölls också att en utlämning som utvisas eller avvisas i stället för att utlämnas eller överlämnas riskerar att gå miste om det skydd mot lagföring eller frihetsberövande för tidigare brott som följer av den så kallade specialitetsprincipen.⁶

Riksdagen beslutade den 28 november 2018 att avslå förslagen i propositionen. Som skäl för beslutet angavs att lagförslagen vilade på en sju år gammal utredning och att de förändringar som migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken genomgått under denna tidsperiod därför inte kunnat beaktas. Vidare framhölls att det ansågs nödvändigt att det togs ett helhetsgrepp om regelverket för att säkerställa att det i alla delar är ändamålsenligt – propositionen tog enbart sikte på vissa delar av regelverket.⁷ Kritiken riktade sig dock främst mot de delar av propositionen som avsåg regler om förvar och alltså inte den del som avsåg regler om verkställighetshinder vid utlämning eller överlämnande för brott.

⁶ Prop. 2017/18:284 s. 101.

⁷ Bet. 2018/19:SfU10 s. 8.

10.5 Verkställighetshinder när en fråga om utlämning eller överlämnande för brott uppkommer

Utredningens bedömning: Det finns behov av att införa bestämmelser om hinder mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut när en fråga om utlämning eller överlämnande för brott uppkommer. Bestämmelserna bör föras in i kapitel 12 i utlänningslagen.

Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut. Om det inte finns något hinder ska ett sådant beslut verkställas snarast möjligt (12 kap. 14 och 15 §§ utlänningslagen).

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 10.2 ovan har Sverige åtaganden enligt en rad konventioner och andra internationella rättsakter som reglerar utlämning och överlämnande för brott. I förhållande till de stater som omfattas av de konventioner som Sverige har ratificerat eller av de bilaterala eller multilaterala avtal som Sverige ingått, har Sverige en folkrättslig förpliktelse att bevilja utlämning eller överlämnande om förutsättningarna för det är uppfyllda. Av stor praktisk betydelse är även rambeslutet om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Rambeslutet är bindande för Sverige och ett överlämnande till en annan medlemsstat får vägras endast i de fall där en sådan rätt följer av beslutet. Det är inte reglerat i varken konventionerna, avtalen eller rambeslutet att Sverige kan vägra att utlämna eller överlämna en utlämning på den grunden att han eller hon avvisats eller utvisats enligt svensk utlänningslagstiftning. Att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning i en situation där en arresteringsorder har utfärdats beträffande utlämningen i fråga eller där han eller hon har begärts utlämnad kan därför strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser.

Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning av en utlämning i stället för att han eller hon utlämnas eller överlämnas kan vidare innebära att utlämningen förlorar det skydd mot lagföring eller frihetsberövande för tidigare brott som följer av den så kallade specialitetsprincipen. Principen innebär ett förbud mot att åtala eller straffa den som utlämnas eller överlämnas för brott som inte omfattas av arresteringsordern eller framställningen om utläm-

ning eller överlämnande och som har begåtts före utlämningen eller överlämnandet.

Avsaknaden av bestämmelser om hinder mot verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning när det pågår ett förfarande om utlämning eller överlämnande för brott medför alltså risk för att Sverige bryter mot internationella åtaganden. Att avvisa eller utvisa i stället för att utlämna eller överlämna riskerar också att vara till nackdel för enskilda som går miste om det skydd specialitetsprincipen innebär. Mot denna bakgrund måste förfarandet om utlämnande eller överlämnande ha företräde framför intresset av att verkställa avlägsnandebeslutet. Det bör därför införas bestämmelser om att ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande för brott innebär hinder mot att verkställa ett avlägsnandebeslut. Bestämmelserna bör föras in i 12 kap. utlämningslagen tillsammans med övriga bestämmelser om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning.

10.6 En ny bestämmelse om verkställighetshinder

Utredningens förslag: Hinder mot att verkställa ett beslut om avvísning eller utvisning ska inträda när ett förfarande om utlämning eller överlämnande för brott inletts. Verkställighetshindret ska upphöra när förfarandet avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

En fråga om utlämning eller överlämnande från Sverige för brott kan uppkomma på flera sätt. Ett förfarande kan inledas genom att den andra staten lämnar in en framställan i saken. I många fall inleds dock förfarandet genom att en person som är internationellt efterlyst påträffas i Sverige och till följd av det blir anhållen eller meddelas reseförbud eller anmälningsskyldighet i avvaktan på att en framställning om utlämning ska lämnas in (23 § lagen om utlämning för brott). En person kan också anhållas och häktas i avvaktan på att en europeisk eller nordisk arresteringsorder ska översändas (4 kap. 5 och 6 §§ lagen om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 3 kap. 6 och 7 §§ lagen om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder). För att

samtliga situationer ska omfattas måste hinder mot verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inträda så snart ett förfarande om utlämning eller överlämnande för brott har inletts. Hinder mot att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning bör därför föreligga från det att frågan om utlämning eller överlämnande för brott har uppkommit och till dess frågan har prövats slutligt.

Verkställighetshindret bör sedan upphöra när förfarandet har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas. Det innebär att om utlämning eller överlämnande av utlämningen har beviljats eller om han eller hon ska överlämnas med stöd av en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller Handels- och samarbetsavtalet mellan EU och Förenade kungariket får verkställighet inte ske.

Om en utlämning återvänder till Sverige efter att ha blivit utlämnad eller överlämnad till en annan stat finns inte längre något pågående förfarande om utlämning eller överlämnande för brott. Det finns då inte heller hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet. Verkställighet av avlägsnandebeslutet kan då ske under förutsättning att beslutet fortfarande gäller och det inte finns något annat verkställighetshinder.

För att bestämmelserna om hinder mot verkställighet vid utlämning och överlämnande för brott ska kunna tillämpas på ett effektivt sätt måste Migrationsverket och Polismyndigheten få kännedom om att det finns ett pågående förfarande om utlämning eller överlämnande. Av 3 § andra stycket lagen (1998:621) om misstankeregister framgår att misstankeregistret ska innehålla uppgifter om den som har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Enligt de rutiner som tillämpas ska handläggare vid Migrationsverket inför en verkställighet kontrollera om utlämningen förekommer i bland annat misstankeregistret. Genom en kontroll i detta register får alltså de verkställande myndigheterna kännedom om utlämningen har begärts utlämnad eller överlämnad för brott och om det därmed finns hinder mot verkställighet av avvisningen eller utvisningen.

11 Rätt till offentligt biträde vid Polismyndighetens beslut om avvisning

11.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att utredningen ska ta ställning till om bestämmelsen i 18 kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen ska ändras så att fler beslut om avvisning hos Polismyndigheten ska omfattas av rätten till offentligt biträde. Polismyndigheten beslutar om avvisning i två typsituationer, dels när en utlänning påträffas inne i landet utan att ha rätt att vistas här, dels när en utlänning vid gränsen nekas inresa i landet genom ett beslut om avvisning. Om utredningen kommer fram till att reglerna bör ändras ska ändringen enbart avse beslut om avvisning där personen påträffats inne i landet.

11.2 Gällande rätt

11.2.1 Rätten till offentligt biträde i ärenden om avvisning enligt utlänningslagen

Rätten till offentligt biträde i Polismyndighetens ärenden om avvisning

Ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om avvisning om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I Polismyndighetens ärenden om avvisning kan dock offentligt biträde inte förordnas om inte utlänningen hållits i förvar sedan mer än tre dagar (18 kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen). Offentligt biträde ska enligt 18 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen alltid för-

ordnas för barn som hålls i förvar enligt 10 kap. 2 § samma lag, om barnet saknar vårdnadshavare i Sverige.

Rätten till offentligt biträde i ärenden om avvisning reglerades tidigare i 1972 års rättshjälpslag. I samband med att en ny rättshjälpslag infördes 1997 fördes bestämmelserna om offentligt biträde in i den då gällande utlänningslagen.

Enligt 1972 års rättshjälpslag kunde offentligt biträde förordnas hos Polismyndigheten i ett ärende om avvisning om utlänningsen var förvarstagen mer än en vecka. Beslut om avvisning kunde fattas av Polismyndigheten vid ankomsten till Sverige och upp till tre månader efter ankomsten. Vid beslut om avvisning ansågs utlänningsens anknytning till Sverige i allmänhet mycket svag. Sådana ärenden bedömdes också regelmässigt vara av enkel beskaffenhet. I de fall ett avvisningsärende var mer komplicerat kom det nästan alltid under den centrala utlänningsmyndighetens prövning. Det föredragande statsrådet ansåg därför att det ur rättssäkerhetssynpunkt var tillräckligt att offentligt biträde kunde förordnas när ett ärende om avvisning blev föremål för prövning av den centrala utlänningsmyndigheten. För att ett offentligt biträde skulle kunna förordnas om utlänningsen tas i förvar även när frågan handlades av en polismyndighet, infördes en möjlighet att förordna om offentligt biträde när förvarstiden överstigit en vecka.¹

Möjligheten att få ett offentligt biträde vid Polismyndighetens beslut om avvisning utvidgades senare något. Från och med 1988 gäller att rätten till offentligt biträde inträder redan efter tre dygns förvarstagande.²

Rätten till offentligt biträde i Migrationsverkets ärenden om avvisning

I ärenden om avvisning hos Migrationsverket ska offentligt biträde förordnas om det inte måste antas att behov av biträde saknas (18 kap. 1 § första stycket 1 utlänningslagen). Det råder alltså en presumtion för att offentligt biträde ska förordnas. Enligt förarbetena innebär presumtionen att huvudprincipen bör vara att ingen ska kunna avlägsnas ur riket utan att ha erbjudits bistånd av ett offentligt biträde med undantag för de avvisningar som utan längre

¹ Prop. 1972:132 s. 78 och 178.

² Prop. 1987/88:73 s. 81.

frihetsberövanden beslutas av Polismyndigheten. Framstår det som klart att utlänningsen ska få stanna bör biträde inte utses. Förhållandena kan även annars undantagsvis vara sådana att något behov av biträde inte föreligger. Så kan vara fallet om det är uppenbart att någon grund för uppehållstillstånd inte föreligger och att hinder inte finns mot avlägsnande till hemlandet.³

Migrationsverket har i ett rättsligt ställningstagande gjort bedömningen att utgångspunkten är att offentligt biträde inte ska förordnas i asylärenden där verket förordnar om omedelbar verkställighet – antingen på grund av att sökanden kommer från ett så kallat säkert ursprungsland eller för att ansökan om asyl är uppenbart ogrundad. Det måste dock göras en individuell bedömning i det enskilda fallet. Ålder, sjukdom, psykisk ohälsa eller liknande skäl som kan påverka sökandens förmåga att föra sin talan vid prövningen kan medföra att biträde förordnas. Även sökande som är i behov av särskilda förfarandegarantier på grund av till exempel sexuell läggning, könsidentitet, funktionshinder eller sviter av tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld kan vara i behov av offentligt biträde.⁴ Migrationsverket förordnar utöver de fall som beskrivs ovan normalt sett offentligt biträde även i ärenden om avvisning.

11.2.2 Rätten till offentligt biträde enligt återvändandedirektivet

Enligt artikel 13 i återvändandedirektivet ska en utlänning ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av ett beslut om återvändande, till exempel ett beslut om avvisning. Utlänningen ska ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud. Medlemsstaterna ska se till att nödvändigt rättsligt bistånd och/eller biträde beviljas kostnadsfritt på begäran i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättshjälp. Vid genomförandet av återvändandedirektivet i svensk rätt konstaterade lagstiftaren att rätten till offentligt bi-

³ Prop. 1977/78:90 s. 67.

⁴ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Avvisning med omedelbar verkställighet till hemlandet inklusive säkra ursprungsländer, RS/071/2021, version 1.0. Avsnitt 4.1 och 4.2.

träde är mer omfattande i svensk rätt än vad som följer av återvändandedirektivet.⁵

Av EU-domstolens praxis framgår att rätten till kostnadsfritt rättsligt biträde enligt återvändandedirektivet endast gäller efter att ett beslut om återvändande har fattats och enbart i samband med överklagande av ett sådant beslut inför behörig myndighet.⁶

Medlemsstaterna får enligt artikel 13.3 och 13.4 i återvändandedirektivet föreskriva att kostnadsfri rättshjälp underställs villkoren i artikel 15.3–15.6 i det tidigare asylprocedurdirektivet⁷. Det tidigare asylprocedurdirektivet är inte längre i kraft. Hänvisningen i återvändandedirektivet har inte uppdaterats men enligt EU-kommissionens handbok om återvändande⁸ är hänvisningen dynamisk och måste tolkas som en hänvisning till artiklarna 20 och 21 i det omarbetade asylprocedurdirektivet⁹, som är i kraft¹⁰ och ersätter det tidigare asylprocedurdirektivet.

Enligt det tidigare asylprocedurdirektivet fick medlemsstaterna bland annat föreskriva att kostnadsfritt biträde endast skulle beviljas i en instans för överklagande, endast för personer som saknar tillräckliga tillgångar eller endast om det var sannolikt att överklagandet skulle godkännas (artikel 15.3 i det tidigare asylprocedurdirektivet). Medlemsstaterna fick också bland annat införa beloppsgränser för tillhandahållet av kostnadsfritt bistånd eller begära att få ersättning för beviljade utgifter om sökandens ekonomiska situation avsevärt förbättrats (artikel 15.5 och 15.6 i det tidigare asylprocedurdirektivet).

Enligt det omarbetade asylprocedurdirektivet får medlemsstaterna föreskriva att kostnadsfritt rättsligt biträde inte ska beviljas om en domstol eller annan behörig myndighet anser att sökandens

⁵ Prop. 2011/12:60 s. 68.

⁶ EU-domstolens dom den 11 december 2014 i mål C-249/13, p. 64.

⁷ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

⁸ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 av den 16 november 2017 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, L339/136.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbeting).

¹⁰ Det omarbetade asylprocedurdirektivet upphör att gälla den 14 juni 2026 och ersätts då av asylprocedurförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU). Utredningens uppdrag omfattar inte anpassningar i förhållande till asylprocedurförordningen.

överklagande saknar rimliga utsikter till framgång. Om en myndighet som inte är en domstol beslutar att inte bevilja kostnadsfritt biträde ska medlemsstaterna se till att sökanden har rätt till ett effektivt rättsmedel mot beslutet (artikel 20.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). Medlemsstaterna får också föreskriva att kostnadsfritt rättsligt biträde endast ska beviljas till personer som saknar tillräckliga medel (artikel 21.2 i det omarbetade asylprocedurdirektivet).

11.2.3 Beslut om avvisning

I 8 kap. 2 § utlänningslagen finns de formella grunderna för när en utlänning som inte är EES-medborgare eller familjemedlem till en EES-medborgare får avvisas. Det rör sig till exempel om grunder som att utlänningen saknar pass, visering eller uppehållstillstånd när det krävs för inresa, vistelse eller arbete i Sverige eller att utlänningen inte uppfyller kraven för inresa enligt artikel 6 i kodexen om Schengengränserna. I artikel 6 i kodexen om Schengengränserna ställs till exempel krav på utlänningens resehandling och visering men också krav på att han eller hon ska kunna styrka syftet med sin vistelse och ha tillräckliga medel för sitt uppehälle och sin återresa. Dessutom krävs att utlänningen inte finns registrerad i SIS eller anses utgöra en risk för någon av medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

I 8 kap. 3 § utlänningslagen finns de materiella avvisningsgrunderna för utlänningar som inte är EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare. En sådan utlänning får avvisas till exempel om det kan antas att han eller hon kommer att sakna tillräckliga medel för vistelsen i Sverige, om det kan antas att han eller hon inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt eller om det på grund av tidigare frihetsstraff kan antas att han eller hon kommer att begå brott i Sverige eller något annat nordiskt land.

Bestämmelser om när EES-medborgare och deras familjemedlemmar får avvisas finns i 8 kap. 8–11 §§ utlänningslagen.

Beslut om avvisning får i första instans inte fattas senare än tre månader efter att den första ansökan om uppehållstillstånd gjorts efter ankomsten till Sverige (8 kap. 5 § utlänningslagen). Polismyn-

dighetens beslut om avvisning får verkställas även om det har överklagats (12 kap. 6 § utlänningslagen).

Migrationsverket har exklusiv rätt att pröva frågan om avvisning om utlänningen söker asyl i Sverige eller har en nära familjemedlem som söker asyl i Sverige. Migrationsverket har också exklusiv rätt att pröva frågan om avvisning i vissa andra specifika situationer, till exempel om det begärs av den centrala utlänningsmyndigheten i ett annat nordiskt land och det kan antas att utlänningen annars beger sig till det landet. Annars får både Polismyndigheten och Migrationsverket pröva frågan om avvisning. Om Polismyndigheten anser att det är tveksamt om en utlänning bör avvisas ska myndigheten lämna över ärendet till Migrationsverket (8 kap. 17 § utlänningslagen).

Polismyndighetens beslut om avvisning överklagas till Migrationsverket. Om beslutet om avvisning har fattats tillsammans med ett beslut om att upphäva eller återkalla en Schengenvisering överklagas beslutet dock till en migrationsdomstol (14 kap. 2 § utlänningslagen). När Polismyndighetens avvisningsbeslut överklagas till Migrationsverket är migrationsdomstolen sista instans (16 kap. 9 § första stycket utlänningslagen).

11.3 2017 års Schengenutvärdering

Inom ramen för Schengensamarbetet genomförs regelbundna utvärderingar av medlemsstaternas efterlevnad av regelverket. I samband med en Schengenutvärdering i Sverige 2017¹¹ konstaterades att Sverige inte fullt ut uppfyller kraven i återvändandedirektivet när det gäller rätten till offentligt biträde i samband med Polismyndighetens avvisningsbeslut. I rapporten konstaterades att även om ett offentligt biträde i praktiken kommer att utses för en utlänning som tas i förvar i samband med ett ärende om avvisning så finns det inga rättsliga krav på att bevilja kostnadsfritt offentligt biträde för att överklaga ett beslut om återvändande i Polismyndighetens ärenden om avvisning, om detta inte samtidigt innebär ett beslut om förvar. Förbättringar ansågs nödvändiga i fråga om bland annat kostnadsfri rättshjälp vid fristående beslut om återvändande.

¹¹ Kommissionens genomförandebeslut av den 5.2.2018 om fastställande av rapporten om 2017 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande med bilaga, C(2018) 105 final.

11.4 Polismyndighetens beslut om avvisning

Polismyndigheten prövar frågan om avvisning dels i samband med kontroller vid gränsen, dels när man påträffar utlänningar inne i landet i samband med en så kallad inre utlänningskontroll. Det fattas betydligt fler avvisningsbeslut vid gränsen än i samband med inre utlänningskontroller. Under 2018–2022 fattades totalt sett mellan 10 941 och 7 485 avvisningsbeslut av Polismyndigheten. Mellan 1 678 och 1 146 av besluten fattades i samband med inre utlänningskontroller.

Det förekommer inte någon utredning av rätten till uppehållstillstånd i Polismyndighetens ärenden, utan enbart en utredning av om de formella och materiella kraven för att vistas i Sverige är uppfyllda. Om utlänningen söker asyl underrättas Migrationsverket om detta, varpå Migrationsverket inleder ett ärende där man prövar utlänningens ansökan om uppehållstillstånd. Polismyndigheten lämnar också över vissa andra ärenden till Migrationsverket för prövning. Det rör sig om fall där utlänningen inte söker asyl men åberopar sådana skäl hänförliga till situationen i hemlandet att det behöver utredas om det finns ett hinder mot verkställighet. Det kan också röra sig om situationer där den som ska avvisas är minderårig.

Om utlänningen i samband med den inledande utredningen inte kan visa att kraven för vistelse är uppfyllda inleder Polismyndigheten ett ärende om avvisning och beslutar normalt sett att ta utlänningen i förvar. Myndigheten uppskattar att man förordnar offentliga biträden i 95 procent av de ärenden där man tar någon i förvar. Förordnandet omfattar enligt myndigheten i dessa fall vanligtvis endast frågan om förvar.

Enligt Polismyndigheten är det vanligast att myndighetens beslut om avvisning grundas på de formella grunderna i 8 kap. 2 § utlänningslagen. I många fall grundas de på att utlänningen inte kan visa att han eller hon har en giltig visering eller ett giltigt uppehållstillstånd när det krävs för vistelse i Sverige. Det förekommer också att beslutet om avvisning grundas på materiella grunder, vanligtvis att utlänningen saknar tillräckliga medel för vistelsen. Det är dock mer ovanligt.

Om man ser till både de avvisningsbeslut som fattas vid gräns och de avvisningsbeslut som fattas efter en inre utlänningskontroll är det relativt ovanligt att Polismyndighetens avvisningsbeslut

överklagas. Det är dock relativt vanligt att de beslut som myndigheten fattar efter att en utlänning påträffats inne i landet överklagas. Mellan 2018 och 2022 överklagades mellan 637 och 1 399 av dessa beslut. Totalt sett överklagades cirka 60 procent av de avvisningsbeslut som fattades inne i landet till Migrationsverket under perioden. Av de beslut som prövades i sak av Migrationsverket ändrades mellan 16 och 26 procent.

11.5 Nya regler om offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens avvisningsbeslut

11.5.1 Offentligt biträde då Polismyndigheten handlägger ärenden om avvisning

Utredningens bedömning: Utlänningslagens regler om rätt till offentligt biträde i Polismyndighetens ärenden om avvisning strider inte mot återvändandedirektivet. Det finns inte heller för övrigt något behov av en utökad rätt till offentligt biträde redan under Polismyndighetens handläggning av frågan om avvisning.

Återvändandedirektivet ställer krav på att medlemsstaterna ska ge kostnadsfritt rättsligt bistånd i samband med överklagande av ett beslut om återvändande. Det finns enligt direktivets bestämmelser däremot inte något krav på att det ska förordnas ett offentligt biträde redan under Polismyndighetens handläggning av ett ärende om avvisning. De svenska reglerna om rätten till offentligt biträde under Polismyndighetens handläggning av ett ärende om avvisning strider därför inte mot återvändandedirektivet.

Ett beslut om avvisning kan vara mycket ingripande för den enskilde, vilket motiverar att man normalt sett har rätt till offentligt biträde. När Polismyndigheten beslutar om avvisning rör det sig dock om personer som ännu inte har vistats under särskilt lång tid i Sverige, som normalt sett har begränsad anknytning hit och som inte har ansökt om uppehållstillstånd. Behovet av ett offentligt biträde i dessa fall är därför vanligtvis mindre än vid övriga avlägsnandebeslut.¹² Polismyndighetens prövning omfattar endast frågan om kraven för vistelse i Sverige är uppfyllda. Enligt Polismyndig-

¹² Jfr prop. 1972:132 s. 178 och 179.

heten är den vanligaste grunden för myndighetens beslut om avvisning att utlänningen inte kan visa att han eller hon har pass, uppehållstillstånd eller visering om det krävs för inresa eller vistelse i landet. Detta är något som det är relativt enkelt för utlänningen att själv föra bevisning kring. Dessutom finns en skyldighet för Polismyndigheten att lämna över ärenden till Migrationsverket om myndigheten anser att det är tveksamt om utlänningen ska avvisas.

Sammantaget gör detta att det inte har framkommit att det finns ett sådant behov av offentligt biträde redan under Polismyndighetens handläggning av ett ärende om avvisning att denna rätt bör utökas.

11.5.2 Offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning

Utredningens bedömning: Den svenska lagstiftningen är inte förenlig med återvändandedirektivet vad gäller rätten till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning. Bestämmelserna om offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning behöver därför ändras och rätten till offentligt biträde utökas.

Återvändandedirektivet kräver att medlemsstaterna på begäran beviljar utläningar kostnadsfritt rättsligt biträde i samband med överklagande av beslut om återvändande. Undantag från detta krav kan göras till exempel när överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång. I utlänningslagen saknas en uttrycklig rätt till offentligt biträde när Polismyndighetens beslut om avvisning överklagas. I Schengenutvärderingen från 2017 har konstaterats att detta är något som bör åtgärdas i den svenska lagstiftningen. Att Polismyndigheten kan förordna offentligt biträde i ärende om avvisning när utlänningen hålls i förvar sedan mer än tre dagar är inte tillräckligt för att uppfylla direktivets krav, eftersom det saknas möjlighet att förordna offentligt biträde om utlänningen inte hålls i förvar och överklagar ett beslut om avvisning.

En fråga är om det finns någon annan befintlig möjlighet att förordna offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens

beslut om avvisning som kan vara tillräcklig för att uppfylla kraven enligt återvändandedirektivet.

Migrationsverket kan förordna offentligt biträde i ärenden om verkställighet av avvisningsbeslut om beslutet om avvisning inhiberas (18 kap. 1 § första stycket 3 utlänningslagen). Polismyndighetens beslut får verkställas utan hinder av att de inte har fått laga kraft. Även om Polismyndighetens beslut överklagas finns därför ett ärende om verkställighet av avvisning. Migrationsverket får inhibera Polismyndighetens avvisningsbeslut om det föreligger särskilda skäl (12 kap. 13 § utlänningslagen). Om Migrationsverket inhiberar Polismyndighetens beslut om avvisning i samband med ett överklagande finns alltså möjlighet att förordna offentligt biträde. Ett sådant förordnande förutsätter dock att det finns särskilda skäl för att inhibera avvisningsbeslutet. Vad gäller inhibition generellt sett i förvaltningsprocessen krävs en bedömning dels av vilken betydelse det kan ha för klaganden att verkställigheten skjuts upp i avvaktan på den slutliga prövningen, dels av vilka motstående intressen som kan tala för en omedelbar verkställighet. Dessutom måste en preliminär bedömning göras av sakfrågan för att klarlägga vilken grad av sannolikhet som föreligger för ett bifall till överklagandet. Normalt sett krävs en ganska hög grad av sannolikhet för bifall. Inhibition kan dock meddelas redan när utgången framstår som oviss om det kan konstateras att en omedelbar verkställighet kan antas medföra betydande olägenheter för den enskilde och det saknas ett motstående intresse som starkt talar för att verkställighet ska ske utan fördröjning. För inhibition enligt 12 kap. 13 § utlänningslagen krävs dessutom att det finns särskilda skäl. Förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde med stöd av 18 kap. 1 § första stycket 3 utlänningslagen i samband med att Polismyndighetens beslut om avvisning överklagas är med andra ord begränsade och inte tillräckliga för att i alla fall uppfylla kraven i återvändandedirektivet.

Utlänningslagens möjligheter att förordna ett offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning är alltså inte tillräckliga för att garantera en rätt till biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning i samtliga fall där en sådan rätt finns enligt återvändandedirektivet. Det är också den slutsats som dragits i Schengenutvär-

deringen, där det ansetts att den befintliga svenska lagstiftningen inte är tillräcklig för att uppfylla återvändandedirektivets krav.

Sammanfattningsvis krävs därför att rätten till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning utökas för att återvändandedirektivets krav ska uppfyllas.

11.5.3 En utökad rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning

Utredningens förslag: Det ska på utlänningens begäran kunna förordnas ett offentligt biträde i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning. Ett offentligt biträde ska inte förordnas om det är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Ett offentligt biträde ska bara kunna förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige. En ny bestämmelse med denna innebörd ska införas i utlänningslagen.

Det offentliga biträdet ska förordnas av den instans som ska pröva överklagandet.

Utredningens bedömning: Nu gällande regelverk ger tillgång till ett effektivt rättsmedel.

Det behövs inga särskilda regler om offentligt biträde för ensamkommande barn.

En ny grund för förordnande av offentligt biträde

För att kraven i återvändandedirektivet ska vara uppfyllda behöver den svenska lagstiftningen ge möjlighet att förordna ett offentligt biträde i ärendet om avvisning på utlänningens begäran när Polismyndighetens beslut om avvisning överklagas. En ny självständig grund som ger rätt till offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning bör därför införas i utlänningslagen.

Enligt återvändandedirektivet gäller inte rätten till offentligt biträde i samband med överklagande av ett avlägsnandebeslut utan undantag. Återvändandedirektivet hänvisar till det omarbetade

asylprocedurdirektivet, där det framgår att en begäran om offentligt biträde får avslås när ett överklagande saknar rimliga utsikter till framgång (artikel 20.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). Visserligen är ett beslut om avvisning normalt sett en ingripande åtgärd. Som tidigare konstaterats ovan är dock såväl sökandens anknytning till Sverige som behovet av offentligt biträde vanligtvis mindre när Polismyndigheten får besluta om avvisning jämfört med vad som är fallet för övriga avlägsnandebeslut. De möjligheter till undantag från rätten till kostnadsfritt biträde som finns i återvändandenedirektivet och det omarbetade asylprocedurdirektivet bör därför utnyttjas. Även kostnadsskäl talar för att rätten till offentligt biträde inte bör vara obegränsad.

Den nya grunden för förordnande av offentligt biträde ska därför inte gälla utan undantag. I följande avsnitt beskrivs hur undantagen från rätten till offentligt biträde ska utformas.

Utformning av undantagen från rätten till offentligt biträde

Asylprocedurdirektivets regler om rätten till offentligt biträde och undantag från denna rätt har genomförts i svensk rätt när det gäller till exempel överklagande av skyddsstatusförklaring. Enligt 18 kap. 1 a § utlänningslagen ska ett offentligt biträde förordnas på utlänningsens begäran i mål som rör överklagande av Migrationsverkets beslut i fråga om statusförklaring, om det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Vid genomförandet konstaterades att det omarbetade asylprocedurdirektivet medger ett större utrymme för att underlåta att förordna offentligt biträde i samband med överklaganden än vad som följer av utlänningslagen. Däremot gjorde rättssäkerhetsskäl att det framstod som lämpligt att ställa upp ett uppenbarhetsrekvisit.¹³ Rekvisitet att det ska vara uppenbart anses innebära att det krävs att det ska stå klart utan en närmare prövning i det enskilda fallet att det inte finns förutsättningar för att bevilja skyddsstatusförklaring. När en mer individuell bedömning av skälen måste göras för att avgöra frågan om skyddsstatus kan det inte anses uppenbart att överklagandet kommer att avslås.¹⁴

¹³ Prop. 2016/17:17 s. 54.

¹⁴ MIG 2017:15.

Utredningen har identifierat tre alternativa möjligheter att genomföra ett undantag från rätten till offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning.

Det *första alternativet* är att ett offentligt biträde ska förordnas om det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Fördelarna med ett sådant alternativ är att det är utformat på motsvarande sätt som liknande undantag från rätten till offentligt biträde som grundas på samma bestämmelse i asylprocedurdirektivet. Det gör att det finns viss praxis vad gäller tillämpningen. I ärenden om skyddsstatusförklaring gör uppenbarhetsrekvisitet att utrymmet är litet för att inte förordna ett offentligt biträde i samband med överklagande av ett beslut om skyddsstatusförklaring. Ett uppenbarhetsrekvisit även när det gäller ärenden om avvisning skulle – åtminstone vid en första anblick – kunna framstå som att det ska förordnas offentligt biträde i fler fall än det faktiskt finns behov av, vilket av kostnadsskäl bör undvikas. Som redovisas närmare nedan är dock en prövning av ett överklagande av Polismyndighetens avvisningsbeslut som regel betydligt mindre komplicerad än en prövning av frågan om skyddsstatus, vilket gör att det bör vara betydligt vanligare att det bedöms som uppenbart att överklagandet ska avslås i dessa fall.

Det *andra alternativet* är att ett offentligt biträde ska förordnas om det inte framstår som sannolikt att överklagandet inte kommer att bifallas. Sannolikt är ett medelhögt beviskrav som ofta tillämpas i asylärenden. Den främsta fördelen med att utforma bestämmelsen på detta sätt är att det ger ett större utrymme för att ta hänsyn till det faktiska behovet av offentligt biträde i det enskilda fallet. Ett sådant rekvisit skulle dock innebära att den överprövande instansen måste göra en ganska ingående förhandsbedömning av överklagandet innan den kan besluta om ett offentligt biträde ska förordnas eller inte. En sådan förhandsbedömning riskerar att ta mer tid i anspråk än vad som är rimligt. Dessutom kan det uppfattas som att beslutsfattaren redan tagit ställning i sakfrågan i ärendet, trots att ärendet ännu inte är klart för avgörande. Bestämmelsen kan också bli svår att tillämpa.

Det *tredje alternativet* är att ett offentligt biträde ska förordnas om inte överklagandet saknar rimliga utsikter till framgång, det vill säga den formulering som finns i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Detta skulle dock innebära att det införs ett helt nytt

beviskrav som inte förekommer för övrigt i utlänningslagen, vilket kan förväntas skapa tillämpningsproblem. Utredningen bedömer därför att detta alternativ inte är lämpligt.

I valet mellan det första och det andra alternativet kan konstateras att det finns för- och nackdelar med båda utformningarna. Utredningen bedömer dock att det *första alternativet* är att föredra. Att undantaget från rätten till offentligt biträde är utformat på motsvarande sätt som övriga undantag i utlänningslagen som genomför samma bestämmelse i det omarbetade asylprocedurdirektivet väger tungt i denna bedömning.

Den främsta farhågan vad gäller denna utformning är att den kan komma att leda till att offentliga biträden förordnas i fler fall än vad det faktiskt finns behov av det. Enligt utredningen finns det dock flera omständigheter som medför att detta inte bör bli fallet. Polismyndighetens beslut om avvisning grundas vanligen på de formella förutsättningarna för vistelse i Sverige. Detta är omständigheter som rör existerande sak- och rättsförhållanden och som ofta är förhållandevis klara och enkla att bedöma, till skillnad från till exempel frågan om skyddsstatusförklaring som innehåller mer komplexa bedömningar. Det bör därför oftare kunna anses vara uppenbart att ett överklagande inte kan komma att bifallas vid överklagande av Polismyndighetens avvisningsbeslut, än vid överklagande av ett beslut om skyddsstatusförklaring. Till exempel bör det vara uppenbart att ett överklagande inte kan komma att bifallas om grunden för avvisningsbeslutet är att det inte har kunnat visas att utlännen har uppehållstillstånd, pass eller visering där detta krävs för att vistas i Sverige och där något sådant underlag inte heller tillkommit i samband med överklagandet. Detsamma gäller i fall där utlännen endast argumenterar mot ett påfört återreseförbud, vilket är relativt vanligt i dessa fall. Det saknas då anledning att ifrågasätta Polismyndighetens bedömning i frågan om avvisning. Eftersom det endast är frågan om avvisning som kan ligga till grund för ett förordnande av ett offentligt biträde saknar det betydelse om det skulle föreligga tveksamheter beträffande frågan om återreseförbudet. Slutligen kan det också framhållas att det är relativt vanligt att överklaganden av Polismyndighetens beslut om avvisning avslås. Normalt sett bör offentligt biträde alltså endast behöva förordnas i de fall där det faktiskt finns behov av det. I praktiken kommer därför inte offentligt biträde att förordnas i fler fall vid

tillämpningen av ett uppenbarhetsrekvisit jämfört med ett sannolikhetsrekvisit.

Utredningen föreslår därför att ett offentligt biträde ska förordnas på utlänningens begäran i mål och ärenden som rör överklagande av Polismyndighetens beslut i fråga om avvisning om det inte är uppenbart att ett överklagande inte kommer att bifallas. Detta bör regleras genom att en ny bestämmelse (1 b §) införs i 18 kap. utlänningslagen. Finns det redan ett offentligt biträde förordnat i ärendet om avvisning hos Polismyndigheten med stöd av 18 kap. 1 § 1 utlänningslagen behöver dock något nytt offentligt biträde inte förordnas.

Det behövs inga särskilda bestämmelser om överklagande

Om en annan myndighet än en domstol beslutar att inte bevilja kostnadsfritt rättsligt bistånd eller biträde ska medlemsstaterna se till att sökanden har rätt till ett effektivt rättsmedel mot det beslutet (artikel 20.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet). Migrationsverkets beslut i frågor som rör offentligt biträde får överklagas särskilt i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet (14 kap. 8 § utlänningslagen). Migrationsverkets beslut i frågan om avvisning får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 3 § utlänningslagen). Utlänningen har därmed tillgång till ett effektivt rättsmedel i frågan om offentligt biträde enligt nu gällande regelverk. Någon ändring behövs därför inte för att uppfylla kraven i unionsrätten.

Det behövs inga särskilda regler för ensamkommande barn

I flera andra fall finns särskilda regler om rätten till offentligt biträde för barn som saknar vårdnadshavare här i landet (fortsättningsvis ensamkommande barn).¹⁵ Frågan är om det behövs en specialreglering även för den nu föreslagna lagstiftningen.

Enligt artikel 10.1 i återvändandedirektivet ska ensamkommande barn beviljas stöd av lämpliga organ, som inte är verkställande myndighet, innan ett avlägsnandebeslut fattas. När återvän-

¹⁵ Se till exempel 18 kap. 1 § andra och tredje stycket och 18 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

dandedirektivet genomfördes i svensk rätt konstaterades att denna bestämmelse var uppfylld dels genom reglerna om god man för ensamkommande barn, dels genom att ett offentligt biträde ska förordnas för barnet bland annat om det riskerar utvisning.¹⁶

Vad gäller rätten till kostnadsfritt rättsligt bistånd och undantagen från detta innehåller varken artikel 13 i återvändandedirektivet eller artikel 20.3 i det omarbetade asylprocedurdirektivet några särskilda regler vad gäller ensamkommande barn. I artikel 25.6 i det omarbetade asylprocedurdirektivet finns visserligen en begränsning av möjligheterna att tillämpa artikel 20.3 för ensamkommande barn. Denna begränsning gäller dock endast under asylförfarandet. Någon begränsning av tillämpningen under ett återvändandeförfarande finns inte.

Såvitt utredningen kan bedöma kräver därför EU-rätten inte några särskilda regler vad gäller möjligheten att förordna ett offentligt biträde för ensamkommande barn i samband med överklagande av ett avvisningsbeslut från Polismyndigheten. Under Polismyndighetens handläggning bör barnet ha fått en god man förordnad enligt 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Dessutom lämnar Polismyndigheten ofta över ärenden med underåriga till Migrationsverket för prövning. I ett sådant fall kan Migrationsverket förordna ett offentligt biträde redan i samband med prövningen av barnets rätt att vistas i Sverige. I de fall Polismyndighetens beslut överklagas bör det ensamkommande barnet ofta att ha rätt till offentligt biträde eftersom det mer sällan kan förväntas vara uppenbart att ett sådant överklagande ska avslås.

Utredningen föreslår därför inte några särskilda regler vad gäller offentliga biträden för ensamkommande barn.

Övriga frågor beträffande förordnandet

Återvändandedirektivet är endast tillämpligt på den som vistas olagligt i en medlemsstat. Det bör därför inte finnas en rätt till offentligt biträde i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning om beslutet verkställts innan det överklagats. Ett offentligt biträde ska alltså bara beviljas om utläningen vistas i Sverige.

¹⁶ Prop. 2011/12:60 s. 44 och 45.

Det offentliga biträdet bör förordnas av den instans som ska pröva överklagandet, det vill säga normalt sett Migrationsverket. Att överklagandeinstansen ska förordna det offentliga biträdet blir naturligt eftersom det är denna instans som kan bedöma behovet i det enskilda fallet. Denna lösning liknar den som valts när man genomfört asylprocedurdirektivets regler om rätten till kostnadsfritt biträde i samband med överklaganden av Migrationsverkets beslut om skyddsstatusförklaring.

Enligt rådande praxis har ett offentligt biträde som förordnats i ett ärende om avvisning eller utvisning också rätt till ersättning för kostnader för den delen av arbetet som hänför sig till frågan om återreseförbud om myndigheten beslutat om avlägsnande och återreseförbud samtidigt. Detta under förutsättning att arbetet utförts vid en tidpunkt när förordnandet fortfarande gäller.¹⁷ Denna praxis är relevant även vid förordnanden enligt utredningens förslag. Det offentliga biträdet kan också ha rätt till ersättning för arbete som varit av mindre omfattning eller av brådskande art och som utförts före förordnandet (27 § tredje stycket rättshjälpslagen [1996:1619]).

11.5.4 Den som nekas inresa genom ett beslut om avvisning ska inte ha rätt till offentligt biträde

Utredningens förslag: Det ska inte finnas en rätt till offentligt biträde i de fall som en utlänning överklagar ett beslut om avvisning varigenom han eller hon nekas att resa in i landet.

Enligt artikel 2.2 a i återvändandedirektivet får medlemsstaterna besluta att direktivet inte ska tillämpas på bland annat utlänningar som har nekats inresa i enlighet med artikel 13 i kodexen om Schengengränserna. Av utredningens direktiv framgår också att dessa personer ska vara undantagna från utredningens förslag om utökad rätt till offentligt biträde.

Undantaget från återvändandedirektivets tillämplighet för den som nekas inresa i Sverige utnyttjades delvis när återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt. Till exempel ska en tidsfrist för frivillig avresa inte bestämmas för den som nekas inresa (8 kap. 21 § utlänningslagen). Det finns däremot inte något generellt

¹⁷ MIG 2020:9.

undantag från återvändandedirektivets regler i svensk rätt för den som nekas inresa genom ett beslut om avvisning. Medlemsstaterna får dock besluta om att utnyttja undantagen från återvändandedirektivets tillämplighet även senare än då direktivet först genomförts i den nationella lagstiftningen. Ett sådant undantag får inte innebära nackdelar för den som redan omfattades av återvändandedirektivet.¹⁸

Den som genom ett beslut om avvisning nekas inresa i Sverige har ännu inte fått resa in i landet. Beslutet framstår därför som betydligt mindre ingripande än vad det gör för den som rest in i landet och ska avlägsnas härifrån. Ett sådant beslut verkställs också som huvudregel omedelbart. Behovet av offentligt biträde för den som nekas inresa i landet genom ett beslut om avvisning får därför anses vara litet. Den som nekas inresa i Sverige genom ett beslut om avvisning ska därför inte ha rätt till ett offentligt biträde.

¹⁸ Se EU-domstolens dom den 19 september 2013 i mål C-297/12. Se även EU-kommisionens handbok om återvändande s. 95.

12 Provtagning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

12.1 Inledning

Under 2020 drabbade virussjukdomen covid-19 (SARS-CoV2) en stor majoritet av världens länder, som vidtog olika åtgärder för att begränsa smittspridningen. Under covid-19-pandemin krävde till exempel flera länder uppvisande av ett negativt testsvar eller ett negativt antigenstest för sjukdomen för att tillåta inresa i landet. Av utredningens direktiv framgår att det förekommit att utlänningar med verkställbara avlägsnandebeslut under pandemin vägrat att låta sig testas för covid-19 vilket försvårat verkställighetsarbetet påtagligt för ansvariga myndigheter. Utredningen ska därför enligt direktiven – oavsett ställningstagande i fråga om behovet och nytan av en sådan åtgärd och avvägningen mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter – lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier, i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. I analysen ingår att ta ställning till vem som ska fatta beslut om tvångsundersökning, vem som ska genomföra en tvångstestning, hur provsvaren bör hanteras, om det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om tvångsundersökning och hur en prövning i så fall förhåller sig till en nära förestående verkställighet.

12.2 Coronapandemins påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut

Covid-19 är en virussjukdom som sprids mycket snabbt genom coronaviruset. Den 30 januari 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen (WHO) att utbrottet av coronaviruset var ett internationellt akut hot mot människors hälsa (Public Health Emergency of International Concern, PHEIC). Detta är WHO:s högsta varningsnivå. I mars 2020 klassades utbrottet av sjukdomen som en pandemi av WHO. Den 5 maj 2023 deklarerade WHO:s generalsekreterare att utbrottet av covid-19 inte längre var ett internationellt hot mot människors hälsa. I Sverige var covid-19 klassad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168) mellan den 2 februari 2020 och den 1 april 2022¹. Covid-19 är i oktober 2024 fortfarande en anmälningspliktig sjukdom². Den är dock inte smittspårningspliktig³.

Myndigheternas redogörelse för coronapandemins effekter

Polismyndigheten har beskrivit coronapandemins påverkan på återvändandeverksamheten i sina årsredovisningar. Coronapandemin påverkade Polismyndighetens verkställighetsarbete under 2020 eftersom många länder stängde sina gränser för flygtrafik. Pandemin innebar också en kraftig minskning av möjliga flygrutter. Utländska beskickningar och ambassader stängdes också och direktkontakt med mottagarländernas ministerier påverkades av pandemin. Vissa länder ställde krav på uppvisande av negativa så kallade PCR-tester⁴ för inresa vilket gjorde att återvändande endast kunde ske på frivillig väg, eftersom det saknades möjlighet att tvinga någon att ta ett PCR-test.⁵

¹ Under perioden 2 februari 2020–30 juni 2020 tillämpades bestämmelserna om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen på covid-19 med stöd av förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV. Under perioden 1 juli 2020–1 april 2022 var covid-19 upptagen som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom i bilagorna till smittskyddslagen.

² Bilaga 1 till smittskyddsförordningen (2004:255).

³ Folkhälsomyndighetens föreskrifter om smittspårningspliktiga sjukdomar (HSLF-FS 2015:10). Senaste lydelse gäller från och med 15 mars 2023 (HSLF-FS 2023:12).

⁴ PCR (Polymerase Chain Reaction) är en metod för att upptäcka arvsmassa (RNA) från viruset som orsakar sjukdomen covid-19.

⁵ Polismyndighetens årsredovisning 2020 s. 55 och 56.

Under 2021 begränsades verkställighetsarbetet kraftigt till följd av coronapandemin, på grund av krav på att den som återvänder ska genomföra PCR-test och ha vaccinationsintyg. Sådana krav ställdes av såväl mottagarländer som kommersiella transportörer. Länder ställde också krav på karantän i anslutning till inresan i landet. Svensk sekretesslagstiftning hindrade också enligt myndighetens uppfattning Polismyndigheten från att få information om en utläning har fått vaccination mot covid-19 på anstalt, häkte eller förvar. I årsredovisningen för 2021 bedömde Polismyndigheten att det fanns en tydlig risk för att kraven på negativa PCR-tester eller vaccination skulle göra att verkställigheterna under överskådlig tid skulle komma att ligga på en lägre nivå än normalt.⁶

Under 2022 avtog pandemin och flera länder tog bort sina restriktioner. Det fortsatte dock finnas hinder i verkställighetsarbetet på grund av kraven på uppvisande av negativt covid-test. Första halvåret 2022 arbetade flera polisregioner endast med ärenden om frivilligt återvändande. Under andra halvan av 2022 kunde arbetet med tvångsvist återvändande återupptas eftersom restriktioner som påverkade möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut togs bort.⁷

I årsredovisningen för 2023 beskriver Polismyndigheten att antalet verkställda beslut ökade under 2022 jämfört med 2021 och att pandemin inte hade lika stor påverkan på resultatet.⁸

Även Migrationsverket beskriver coronapandemins påverkan på återvändandeverksamheten, till exempel i årsredovisningen för 2021. Pandemin har medfört längre handläggningstider i återvändandearärendena. Detta beror till exempel på att mottagarländernas och flygbolagens krav på vaccination eller negativt provsvar medförde mer administration och planering inför en utresa. Även handläggningstiden fram till att ett återvändandearrende överlämnades till Polismyndigheten blev längre, vilket berodde på att återvändandearärendena varit öppna under en längre tid som en följd av coronapandemin.⁹

⁶ Polismyndighetens årsredovisning 2021 s. 64 och 65.

⁷ Polismyndighetens årsredovisning 2022 s. 47.

⁸ Polismyndighetens årsredovisning 2023, s. 42.

⁹ Migrationsverkets årsredovisning 2021 s. 21 och 22.

Coronapandemins påverkan på antalet verkställda avlägsnandebeslut

Antalet verkställda avlägsnandebeslut har minskat under 2020 och 2021 i förhållande till åren närmast före. Anledningarna till att antalet verkställigheter har minskat är dock flera. Till exempel har länder under delar av 2020 och 2021 haft stängda gränser och antalet flygrutter har minskat. Vidare har antalet förvarsplatser under delar av åren varit färre på grund av pandemin, vilket lett till att fler personer kunnat avvika. Dessutom har antalet nya återvändandearenden minskat under pandemin vilket lett till att myndigheterna haft färre ärenden att arbeta med.

Det finns även andra faktorer – utöver coronapandemin – som påverkat återvändandet under coronapandemin. Det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan ledde till exempel till verkställighetsstopp i förhållande till det landet under delar av 2021. Bristen på möjliga flygrutter har därefter medfört stora svårigheter att verkställa avlägsnandebeslut och efter talibanernas maktövertagande finns inte heller något fungerande återtagandeavtal med landet.

En förklaring till det minskade återvändandet under pandemin är dock att länder har ställt krav på redovisning av negativa provsvar för covid-19 för inresa, vilket påverkat möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. Hur många länder det varit fråga om har varierat men från hösten 2020 till början av 2022 har det enligt Migrationsverket¹⁰ varit fråga om mer än 45 länder. I februari 2022 ställde till exempel 128 länder krav på negativa provsvar för inresa. Kraven på negativa provsvar för inresa har alltså under pandemin varit omfattande och har bestått under lång tid. De verkställande myndigheternas uppfattning är att de bristande möjligheterna att kunna genomföra provtagning för covid-19 med tvång inför en verkställighet har varit en bidragande faktor till det minskade återvändandet under coronapandemin. Det har dock inte förts någon statistik över i hur stor utsträckning detta varit ensamt avgörande för att ett återvändande inte har kunnat ske.

I takt med att pandemin har avtagit har också påverkan på återvändandet minskat. I maj 2024 finns det enligt Migrationsverket och Polismyndigheten inte längre några länder som ställer krav på

¹⁰ Sammanställningar gjorda av Migrationsverkets återvändandesamordning.

negativa provsvar för covid-19 för inresa i landet i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Internationell utblick

I Norge fanns det mellan den 24 juni 2022 och den 1 juli 2023 en möjlighet för polisen att ålägga en utlänning att låta testa sig för covid-19 om det var nödvändigt för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Om utlänningen inte följde uppmaningen kunde en polis-chef besluta om att testet skulle tas med tvång när detta var nödvändigt. Beslutet kunde prövas av domstol, som kunde besluta att testet tillfälligt inte fick genomföras. Testet skulle genomföras av läkare eller annan kvalificerad medicinsk personal och genomföras så skonsamt som möjligt. Polisen fick lämna över uppgifter om testresultatet till främmande stat och privata aktörer utan hinder av sekretess i den utsträckning det var nödvändigt för att verkställa ett avlägsnandebeslut.¹¹

I Danmark kan Hjemrejsestyrelsen ålägga en utlänning, som inte har rätt att uppehålla sig i landet, att låta sig undersökas för en sjukdom som omfattas av den danska epidemiloven. Om utlänningen inte följer åläggandet kan dansk polis anlitas för att utlänningen ska föras till en läkarundersökning för en sjukdom som omfattas av epidemilagen. Polisen kan då använda sig av de befogenheter som krävs. Åläggandet kan överklagas till Udlændinge- og Integrationsministeriet. Överklagandet har suspensiv effekt om det görs inom sju dagar från det att åläggandet har meddelats utlänningen. Hjemrejsestyrelsen kan lämna ut upplysningar om resultatet av undersökningen till andra länder och privata aktörer i den utsträckning som det är nödvändigt för att genomföra utresan.¹²

I Tyskland kan en utlänning föreläggas bland annat att genomgå en läkarundersökning för att avgöra om han eller hon är lämplig att resa när det är nödvändigt för att förbereda och verkställa åtgärder. Om utlänningen inte följer ett sådant föreläggande kan det verkställas med tvång.¹³

¹¹ Se den numera upphävda 103 a § i lov 15. Mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres ophold her (Lov 17. Juni 2022 nr. 60).

¹² Se 37 a § stk 8-10 i udlændingeloven.

¹³ Art. 82 (4) Aufenthaltsgesetz.

12.3 En ny lag som möjliggör provtagning med tvång i vissa fall

Utredningen ska enligt direktiven ge förslag på en reglering som innebär att provtagning får ske med tvång för covid-19 och för samhällsfarliga och allmänfarliga sjukdomar i syfte att verkställa avlägsnandebeslut. Utredningens uppdrag omfattar alltså dels provtagning för en viss utpekad sjukdom där det är möjligt för utredningen att göra en bedömning av det konkreta behovet av lagstiftning och om sådan lagstiftning är proportionerlig, dels en viss grupp av sjukdomar där det ännu inte finns något sådant behov men där sådana behov kan uppstå i framtiden. Det är alltså fråga om en form av beredskapslagstiftning. I detta avsnitt beskriver utredningen vissa utgångspunkter för denna lagstiftning. Först finns i avsnitt 12.3.1 en redogörelse för behovet av lagstiftning. Därefter följer i avsnitt 12.3.2 en redogörelse för de rättsliga krav som ställs. I avsnitt 12.3.3 och 12.3.4 finns utredningens bedömning den grundläggande rättsliga utformningen av lagstiftningen.

12.3.1 Behövs en möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut?

Utredningens bedömning: En möjlighet att provta en utlänning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut kan vara ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande under en pandemi.

Det kan i framtiden komma att uppstå behov av att genomföra provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. När ett sådant behov uppstår behöver man kunna vidta åtgärder snabbt.

Det behöver därför införas lagstiftning som möjliggör att provtagning kan ske när ett sådant behov uppstår.

Coronapandemin har medfört en extraordinär situation där många länder i världen ställt upp krav på uppvisande av negativa provsvar för inresa i landet – krav som gäller för de flesta som ska resa in i landet och som alltså inte är särskilt anpassade för den som ska

återvända efter ett beslut om avvisning eller utvisning från Sverige. Detta har påverkat möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. 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. Erfarenheterna från coronapandemin visar att en möjlighet att kunna provta en utlänning med tvång i en situation som liknar den som varit under coronapandemin sannolikt kommer att vara ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande, vilket är angeläget.

Det är viktigt att det finns beredskap för att kunna hantera en sådan situation. Utredningen gör därför bedömningen att det bör införas lagstiftning som möjliggör provtagning med tvång och som på ett enkelt sätt kan anpassas till ett förändrat behov av provtagning – både när ett tidigare behov av provtagning upphör och när ett framtida behov uppstår.

Att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande även under en pandemi är ett berättigat intresse som väger tungt i förhållande till det ingrepp i den personliga integriteten som en möjlighet till provtagning med tvång innebär. Utredningens bedömning är att det kan uppstå situationer där en möjlighet till provtagning med tvång kommer att vara så angelägen att det också kommer att vara proportionerligt.

Den konkreta bedömningen av om det ska införas en möjlighet att kunna genomföra provtagning med tvång för en viss sjukdom i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut måste göras vid tidpunkten då ett behov av provtagning uppstår. Det är inte möjligt att på förhand bedöma om ett sådant behov finns och hur det i så fall kommer att se ut. Det är inte heller möjligt att på förhand göra en bedömning av om det kommer att vara proportionerligt att införa en möjlighet till provtagning med tvång i en hypotetisk framtida pandemisituation. För att kunna göra en sådan bedömning måste man dels ha kännedom om hur den framtida pandemin påverkar förutsättningarna för återvändandet, dels hur provtagningen för den aktuella sjukdomen kommer att gå till.

12.3.2 Rättsliga förutsättningar för provtagning med tvång

Utredningens bedömning: Provtagning som genomförs med tvång kommer sannolikt 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. Provtagning som genomförs med tvång kan också innebära ett frihetsberövande i den mening som avses i artikel 5.1 EKMR samt ett ingrepp i rätten till privat- och familjeliv i artikel 8.1 i EKMR. Det krävs därför lagstöd för att kunna genomföra provtagning med tvång i syfte att underlätta avlägsnandebeslut. Lagstiftningen måste uppfylla krav på tillgänglighet och förutsebarhet.

Det ändamål som provtagning ska ske för – möjliggörande av verkställighet av avlägsnandebeslut – är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

För att en möjlighet till provtagning med tvång ska vara godtagbar måste provtagningen vara nödvändig för att uppfylla ändamålet. Denna bedömning måste göras vid tidpunkten då ett konkret behov finns.

En möjlighet till provtagning med tvång måste ha stöd i lag

En möjlighet till provtagning med tvång måste ha stöd i lag. Det beror på att en provtagning för en sjukdom som sker mot en enskilds vilja sannolikt kommer att utgöra ett påtvingat kroppsligt ingrepp i den mening som avses i regeringsformen och ett intrång i rätten till privat- och familjeliv i den mening som avses i artikel 8 i EKMR. Detta kan illustreras med hur provtagning sker för covid-19. Inom vården används ofta PCR-test. Sådana test tas genom att en pinne förs in i näsan eller genom munnen till svalget. Där skrapas pinnen så att virus kan fastna på den. I vissa fall kan provet också tas från slem som spottas ut. Test kan också tas via antigen-test som är prov som snabbt kan visa en pågående infektion med covid-19. Antigentest tas oftast med en pinne i näsan och ibland i halsen. En provtagning för covid-19 liknar alltså andra åtgärder som bedömts utgöra ett kroppsligt ingrepp i den mening som avses i regeringsformen. Av naturliga skäl är det ännu inte möjligt att

förutse på vilket sätt provtagning kan komma att utföras när det gäller andra sjukdomar som skulle kunna påverka återvändandet i stor skala. Som utgångspunkt kan ändå antas att en sådan provtagning i någon utsträckning kommer att innebära någon form av kroppsligt ingrepp, till exempel genom att blodprov eller annat prov från människokroppen tas. Även om ett prov för en ny sjukdom tas genom utandningsprov borde provtagningen utgöra ett kroppsligt ingrepp i meningen som avses i regeringsformen.¹⁴

Det framstår också som sannolikt att en provtagning med tvång i syfte att genomföra ett avlägsnandebeslut kommer att behöva kunna genomföras med hjälp av Polismyndighetens tvångsbefogenheter. Hade utlännningen medverkat till att genomgå en nödvändig provtagning hade det inte funnits behov av att fatta beslut om att provtagningen ska ske med tvång. Mycket talar för att en sådan undersökning i vart fall kommer att innebära en begränsning av rörelsefriheten – men den kan också komma att innebära ett frihetsberövande, om än kortvarigt.

Lagstöd för sådana åtgärder saknas i dag. Rättigheterna i 2 kap. 6 § regeringsformen och artikel 5 och 8 i regeringsformen får begränsas genom lag. Kravet på lagstöd innebär dels att inskränkningen måste beslutas av riksdagen, dels att den lag som beslutas måste uppfylla vissa krav på rättssäkerhet. Lagen ska vara tillgänglig och förutsebar för allmänheten.

Att lagstiftningen måste vara förutsebar innebär bland annat att grunderna för inskränkningen ska vara tillräckligt preciserade i lagen. Det måste med andra ord vara tydligt för vilka sjukdomar och under vilka förutsättningar provtagning kan komma att ske.

Begränsningen av rättigheter måste ske för vissa särskilt angivna ändamål

I artikel 5 i EKMR anges under vilka förutsättningar ett frihetsberövande får ske. Till exempel får ett frihetsberövande ske som ett led i ett förfarande som rör utvisning eller utlämning (artikel 5.1 f i EKMR). Enligt artikel 8 i EKMR får begränsning av rätten till skydd för privat- och familjeliv bara ske om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten,

¹⁴ Jfr JO 2006/07 s. 97.

den allmänna säkerheten eller landets välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

En möjlighet till provtagning för vissa sjukdomar motiveras av intresset att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande även under en pandemi genom att möjliggöra att avlägsnandebeslut kan verkställas. Intresset av att verkställa avlägsnandebeslut är en grundläggande del av principen om reglerad invandring. Att verkställa avlägsnandebeslut är alltså ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Verkställighet av avlägsnandebeslut kan bidra till den allmänna säkerheten, landets välstånd och förebygga oordning. I de fall en provtagning med tvång innebär ett frihetsberövande sker det också som ett led i förfarandet som rör utvisning. Utredningen bedömer därför att de ändamål som ligger bakom behovet av provtagning med tvång är sådana som kan göra att begränsningarna av fri- och rättigheter är godtagbara.

Möjligheten till provtagning med tvång måste vara nödvändig

För andra än svenska medborgare får rättigheterna enligt 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen begränsas genom lag. Rättigheterna enligt artikel 8 i EKMR får begränsas genom lag om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppfylla vissa ändamål.

Frågan om det är nödvändigt att införa en möjlighet till provtagning med tvång för att tillgodose ändamålet – att verkställa avlägsnandebeslut – är inte helt enkel att besvara. Bedömningen måste göras vid den tidpunkt då ett konkret behov finns. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 12.4 och avsnitt 12.5.2.

Rättssäkerhetsgarantier

Var och en som berövas friheten ska ha rätt att begära att domstol snabbt prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt (artikel 5.4 i EKMR). Samtidigt framgår av praxis som rör tillämpningen av artikel 5.4 att det inte skett någon överträdelse av rätten till domstolsprövning i de fall frihetsberövandet pågår under en kortare period än vad som hade krävts för att genomföra även en

mycket snabb domstolsprövning. Utredningen återkommer till rättssäkerhetsgarantierna i avsnitt 12.6.3.

12.3.3 En ny lag

Utredningens förslag: Möjligheten till provtagning ska införas i en ny lag.

Utredningen har övervägt om möjligheten till provtagning med tvång för vissa sjukdomar i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska införas i en ny lag eller om det ska göras ett tillägg i befintlig lagstiftning, som i utlänningslagen respektive LSU. Det finns visserligen fördelar med att samla tvångsåtgärder som hör samman med verkställighet av avlägsnandebeslut i samma lag. Det blir tydligt både för myndigheterna och för de enskilda vilka tvångsåtgärder som kan bli aktuella.

En möjlighet att provta en utlänning med tvång skiljer sig dock markant från de tvångsåtgärder som finns i utlänningslagen respektive LSU. Den utgör dessutom en extraordinär tvångsåtgärd under perioder där en viss sjukdom har stor påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. Tanken är inte att det ska finnas en permanent möjlighet till provtagning med tvång, utan att möjligheten ska motiveras av den vid varje tillfälle rådande spridningen av sjukdomar. Utredningens bedömning är därför att det framstår som lämpligast att införa en ny lag med bestämmelser som ger möjlighet till provtagning med tvång.

12.3.4 Sjukdomar som provtagning får ske för ska anges i lag

Utredningens förslag: De sjukdomar som det ska vara möjligt att provta med tvång för ska anges i bilaga till den nya lagen. Förutsättningarna för att en sjukdom ska få tas in i bilagan ska anges i lag.

Utredningen har övervägt olika sätt att införa en lagstiftning som ger möjlighet att utföra provtagning med tvång för vissa sjukdomar och som medger en flexibilitet om och när behovet av provtagning ändras. Utredningen har identifierat tre huvudsakliga alternativ.

- Sjukdomar där provtagning får ske med tvång anges i förordning (alternativ 1).
- Förutsättningarna för provtagning anges i lagtext utan att specifika sjukdomar pekas ut (alternativ 2).
- Sjukdomar där provtagning får ske med tvång anges i lag eller i bilaga till lag (alternativ 3).

Alternativ 1

Ett sätt att definiera i vilka fall provtagning med tvång får ske är att ange de sjukdomar där provtagning kan bli aktuellt i förordning eller i bilaga till förordning. En sådan lagstiftningsteknik skulle innebära stor flexibilitet. Det kan tänkas att ett framtida behov av provtagning kan uppstå snabbt, precis som vid coronapandemin. När ett behov av ytterligare provtagning i syfte att verkställa avlägsnandebeslut uppkommer skulle regeringen kunna föra in en sådan sjukdom i förordningen eller i bilagan. Lagstiftningen skulle bli förutsebar och grundas på aktuella förutsättningar och behovs-överväganden.

En sådan lagstiftning skulle kunna utformas på följande sätt. I lagen regleras att provtagning får ske för vissa sjukdomar som anges i förordning. I lagen skulle också anges att en sjukdom får läggas till i bilagan om den uppfyller de kriterier som utredningen identifierar. Lagstiftningen skulle med andra ord se ut ungefär som utredningens förslag till 3 § i den föreslagna lagen, med den skillnaden att det i stället hänvisas till förordningen.

Som anges i avsnitt 12.3.2 måste begränsningar av de grundlagskyddade rättigheterna i 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen ske genom lag.¹⁵ Frågan är om en reglering där omfattningen av skyldigheten att provtas inför en verkställighet anges i förordning eller i bilaga till förordning uppfyller detta krav.

¹⁵ Jfr 2 kap. 25 § regeringsformen.

En liknande fråga var aktuell när den nu gällande smittskyddslagen infördes. I smittskyddslagen anges samhällsfarliga och allmänfarliga sjukdomar i bilagan till lagen. I 9 kap. 3 § smittskyddslagen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om vilka andra smittsamma sjukdomar än allmänfarliga, som ska vara anmälningspliktiga. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka andra sjukdomar än allmänfarliga som ska vara smittspårningspliktiga. I 3 kap. 1 § smittskyddslagen finns en skyldighet för den som har anledning att misstänka att han eller hon bär på en allmänfarlig eller annan smittspårningspliktig sjukdom (som alltså kan anges i förordning eller myndighetsföreskrift) att genomgå läkarundersökning. Möjligheten till tvångsundersökning i 3 kap. 2 § smittskyddslagen är dock förbehållen allmänfarliga sjukdomar. Vid införandet anmärkte Lagrådet på konstruktionen. Lagrådet konstaterade att eftersom förslagen innebar att skyldigheten att underkasta sig läkarundersökning – vilket bör uppfattas som ett påtvingat kroppsligt ingrepp – kan komma att utvidgas genom föreskrifter meddelade på lägre nivå än lag framstod regleringen som mindre väl förenlig med bestämmelsen i regeringsformen som angav att en begränsning av rättigheten behöver ske genom lag.¹⁶ Regeringen gjorde vid tillfället bedömningen att eftersom skyldigheten att genomgå läkarundersökning vid smittspårningspliktiga sjukdomar inte var förenad med några sanktionsmöjligheter var det inte fråga om ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Regleringen bedömdes därför vara förenlig med regeringsformen.¹⁷

Utredningens bedömning

Detta är ett alternativ som ger stor flexibilitet samtidigt som krav på förutsebarhet upprätthålls. Det skulle kunna tala för att lagstiftningen bör utformas på detta sätt. Utredningen bedömer dock att det ändå inte är en lämplig lösning att ange vilka sjukdomar som kan föranleda provtagning med tvång, och därmed ett påtvingat kroppsligt ingrepp, i förordning trots de fördelar en sådan lagteknisk lösning innebär. En sådan reglering innebär att gränserna för

¹⁶ Lagrådets yttrande över förslaget till ny smittskyddslag 5 juni 2003, bilaga 6 till prop. 2003/04:30.

¹⁷ Prop. 2003/04:30 s. 218.

när en provtagning med tvång kan utföras kan komma att utvidgas utan stöd i lag. Det finns därför en risk att en sådan reglering inte blir förenlig med regeringsformen. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Alternativ 2

Ett annat alternativ till utformning av lagstiftningen är att i lagen ange förutsättningarna för att provtagning ska få ske men inte peka ut exakt vilka sjukdomar det kan vara fråga om. Möjligheten att provta en utlänning med tvång inför verkställighet av avlägsnandebeslut skulle till exempel kunna kopplas till att sjukdomen som provtagning ska ske för är klassad som allmänfarlig eller samhällsfarlig enligt smittskyddslagen. 1 januari 2023 var 27 sjukdomar klassade som allmänfarliga och 3 sjukdomar som samhällsfarliga. Enbart att en sjukdom är allmänfarlig eller samhällsfarlig är däremot inte tillräckligt för att en provtagning ska kunna ske. Det skulle ge alltför vida möjligheter till provtagning som inte är kopplade till förutsättningarna för återvändande.

I lagtexten skulle det därför behöva anges ytterligare förutsättningar för provtagningen. Lagstiftningen skulle kunna utformas som att provtagningen får ske för sådana sjukdomar som innebär ett särskilt hinder för möjligheten att verkställa ett avlägsnandebeslut och där provtagningen kan förväntas avhjälpa hindret. Detta skulle innebära att förutsättningar för att inleda provtagning skulle finnas i snar anslutning till att ett behov av detta uppkommer.

Utredningens bedömning

Förutsättningarna för när provtagning får ske skulle i detta alternativ framgå av lagen. Däremot kommer myndigheterna behöva tolka förutsättningarna. Det kommer med andra ord att vara myndigheterna som bedömer omfattningen av skyldigheten för en utlänning att genomgå provtagning. Det innebär att det kan uppstå svåra överväganden för den medicinska personal som ska genomföra provtagning med tvång. För denna yrkesgrupp, som ska genomföra provtagning mot någons vilja med hjälp av polis, måste det vara tydligt om det beslut som ska verkställas är lagligt grundat eller ej. Att

avgöra om förutsättningarna är uppfyllda kan vara svårt om förutsättningarna kan variera över tid och bli föremål för bedömningar i det enskilda fallet. En sådan lagstiftning blir inte heller tillräckligt tydlig för att kunna anses utgöra grund för provtagning med tvång. Utredningen väljer därför att inte heller lämna ett sådant förslag.

Alternativ 3

Ett tredje alternativ är att de sjukdomar där provtagning kan bli aktuella anges i lagen eller i en bilaga till lagen. Detta alternativ är det som valts vad gäller samhällsfarliga och allmänfarliga sjukdomar, som anges i bilaga till smittskyddslagen. Förutsättningarna för när en sjukdom ska anses vara allmänfarlig eller samhällsfarlig anges också i smittskyddslagen.

Fördelen med en sådan utformning av lagstiftningen är att det blir förutsebart för vilka sjukdomar som provtagning kan komma att ske. Det blir också tydligt att det blir lagstiftaren som behöver göra en avvägning av om det behov av provtagning som uppstått i förhållande till en viss sjukdom också är ett sådant behov som kan göra att en provtagning med tvång är proportionerlig. Dessutom finns då möjlighet att väga in det sätt som provtagning sker på i bedömningen av om det är proportionerligt att införa en sådan möjlighet. Lagstiftaren får också möjlighet att väga in om det finns några omständigheter hänförliga till den aktuella sjukdomen som gör att det är olämpligt att införa en möjlighet till provtagning med tvång i förhållande till den.

Nackdelarna är att en sådan utformning av lagstiftningen gör att en lagändring behöver beredas för att det ska bli möjligt att genomföra en provtagning för en viss sjukdom. Det tar både tid och resurser i anspråk. Det gör också att det blir ett glapp mellan det att ett behov uppstår och att provtagning som genomförs med tvång kan bli aktuellt, vilket förlänger tiden innan verkställighet kan ske. Inledningsvis, när ett behov uppstår, kan det vara osäkert om det kommer att kvarstå under så lång tid att en så ingripande tvångsåtgärd som provtagning mot utlännings vilja framstår som motiverad.

Utredningens bedömning

Utredningen bedömer att det är denna utformning av lagstiftning som är lämpligast, trots bristen på flexibilitet och beredningstiden. Tiden mellan att ett behov av att införa en möjlighet till provtagning med tvång för viss sjukdom uppstår och att lagstiftningen kan tillämpas bör också kunna minskas genom att det i lagen och i förarbetena till lagen förtydligas vilka krav som ställs för att en sjukdom ska anses uppfylla kraven för att möjliggöra provtagning med tvång. Utredningen bedömer därför att möjligheten till provtagning med tvång bör utformas på så vis att de sjukdomar där provtagning med tvång ska vara möjligt anges i bilagan till den föreslagna lagen, medan förutsättningarna för att en sjukdom ska kunna föras in i bilagan anges i lagen.

En särskild reglering för vissa ärenden

En konstruktion där provtagning för en sjukdom inte får ske förrän sjukdomen har förts in i bilagan till lagstiftningen innebär i praktiken att det kommer att ta viss tid mellan det att ett behov uppstår och att provtagning kan ske. Det är en konsekvens som i allmänhet måste accepteras. Ett sådant glapp skapar dock särskilda problem när det gäller de utlänningar som ska utvisas på grund av brott eller med stöd av LSU. Det finns ett särskilt starkt intresse av att dessa typer av utvisningsbeslut kan verkställas utan fördröjning. Utredningen har därför övervägt att införa en lösning som innebär att det vid verkställighet av sådana beslut skulle kunna fattas beslut om provtagning med tvång trots att en sjukdom ännu inte förts in i bilagan till lagen.

Möjlighet till provtagning för allmänfarliga sjukdomar utan att de anges i lagen

Ett alternativ vore att i samband med verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott eller utvisning med stöd av LSU skulle provtagning tillåtas för allmänfarliga sjukdomar under de förutsättningar som anges i lagen i övrigt. Detta även om den allmänfarliga sjukdomen ännu inte förts in i bilagan till lagen. Utred-

ningen har bedömt ett liknande alternativ ovan under rubriken *Alternativ 2*. Ett alternativ där provtagning får ske vid verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott eller utvisning med stöd av LSU skulle kunna utformas på liknande sätt som beskrivs där. Som framhålls i det avsnittet blir dock inte en sådan lösning tillräckligt tydlig för att uppfylla kravet på lagstöd i det enskilda fallet. Att det finns ett särskilt starkt behov av att beslut om utvisning på grund av brott och utvisningsbeslut med stöd av LSU kan verkställas skyndsamt påverkar inte kravet på att åtgärden måste ha stöd i lag och att lagstiftningen måste vara tillräckligt tydlig. Det framstår därför inte som att detta är en lämplig lösning.

Bemyndigande att besluta om lagens tillämplighet

En annan lösning vore att ge regeringen bemyndigande att besluta att bestämmelserna om provtagning ska tillämpas för en viss sjukdom, som inte är införd i bilagan till den föreslagna lagen, om sjukdomen uppfyller kriterierna i den lagen för att kunna medföra provtagning. Ett sådant bemyndigande skulle kunna begränsas till att gälla för verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott eller beslut om utvisning med stöd av LSU. Det förutsätter dock att ett sådant bemyndigande är rättsligt möjligt. Utredningen har ovan under rubriken *Alternativ 1* beskrivit varför det generellt sett inte är en lämplig lösning. Frågan blir dock om den speciella situation som råder vid verkställighet av beslut om utvisning på grund av brott eller utvisning med stöd av LSU påverkar bedömningen.

Som huvudregel ska begränsningar av skyddet mot kroppsligt ingrepp och rörelsefriheten ha stöd i lag (2 kap. 25 § regeringsformen). Riksdagen kan dock i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om bland annat när en lag ska träda i kraft eller när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas (8 kap. 5 § 1 och 2 regeringsformen). Delegationsmöjligheten är en form av fullmakt för regeringen. Fullmaktslagar är avsedda att tillämpas under mer eller mindre abnorma förhållanden. Vid krig och krigsfara finns särskilda bestämmelser i 13 kap. 6 § regeringsformen. Fullmaktslagar som ska kunna tillämpas även under fredliga förhållanden kan grundas endast på 8 kap. i regeringsformen. En fullmaktslag brukar mer eller mindre noggrant ange de förutsättningar

under vilka regeringen får förordna om lagens tillämplighet. Dessutom brukar lagen bemyndiga regeringen att, när lagen försatts i tillämpning, meddela kompletterande föreskrifter.¹⁸

Ett exempel på fullmaktslagstiftning är den nuvarande smittskyddslagen. Regeringen har bemyndigats att besluta att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer på en viss smittsam sjukdom som förekommer eller inom kort kan förekomma i landet om sjukdomen bedöms uppfylla kriterierna i lagen för att anses vara en sådan sjukdom. En sådan föreskrift får meddelas endast om det vid lagens ikraftträdande inte var känt att sjukdomen uppfyllde kriterierna eller att smittspridning av sjukdomen skulle förekomma i landet. Föreskrifterna ska sedan snarast underställas riksdagens prövning. Vid införandet av bemyndigandet ansåg Lagrådet att de omständigheter som bemyndigandet avser att täcka fick anses vara så speciella att det var fullt försvarbart att uppfatta bestämmelsen som ett slags beredskapslagstiftning.¹⁹

Det kan visserligen finnas ett starkt intresse av att kunna verkställa beslut om utvisning med stöd av LSU eller beslut om utvisning på grund av brott snabbt. I det förstnämnda fallet inte minst mot bakgrund av skyddet för Sveriges säkerhet. Det är dock svårt att uppskatta i hur stor utsträckning som svårigheterna att verkställa dessa avlägsnandebeslut vare sig i dagsläget eller i framtiden beror på att man inte kunnat provta personerna för covid-19 eller för kommande sjukdomar med liknande påverkan på förutsättningarna för återvändande. Behovet av en fullmaktslagstiftning är med andra ord inte lika tydligt som i den liknande situationen i smittskyddslagen. Dessutom innebär den nu föreslagna lagstiftningen inte att åtgärder ska vidtas i preventivt syfte. Snarare är det här fråga om att åtgärder ska få vidtas när ett behov har uppstått och när det kan konstateras att det finns en påverkan på återvändandet som inte bara är tillfällig. Detta förutsätter i sig att det finns en bild av hur omvärlden reagerar på sjukdomsutbrottet och hur man kommer att agera över tid. Det kan därför också ifrågasättas om det ens är möjligt att konstatera att det finns ett sådant behov som förutsätts för att lagstiftningen ska bli tillämplig redan på ett mycket

¹⁸ Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. Juristförlaget i Lund, tredje upplagan s. 114.

¹⁹ Prop. 1988/89:5 s. 328 och 329 och prop. 2003/04:30 s. 244–246.

tidigt stadium. Det gör att det framstår som mindre lämpligt att införa en ordning i lagen där riksdagen kan delegera till regeringen att besluta om att lagstiftningen ska börja tillämpas på en ny sjukdom. Genom att i god tid inleda arbetet med att uppdatera bilagan till lagen borde också glappet från det att behovet kan konstateras till att lagstiftningen träder i kraft kunna minimeras.

12.4 När ska en sjukdom kunna medföra provtagning med tvång?

Utredningens förslag till utformning av lagstiftningen innebär att det kommer att göras en prövning i två nivåer innan provtagning för en viss sjukdom kan ske i ett enskilt fall.

Inledningsvis måste *lagstiftaren* bedöma om det är proportionerligt och nödvändigt att införa en möjlighet till provtagning med tvång på ett generellt plan för en viss sjukdom. I detta avsnitt beskrivs de överväganden som behöver göras vid denna bedömning. Först beskrivs i avsnitt 12.4.1 vilka sjukdomar som över huvud taget bör komma i fråga för sådan provtagning. Därefter beskrivs i avsnitt 12.4.2 vilka överväganden som lagstiftaren måste göra när det gäller behovet av provtagning och sjukdomens påverkan på återvändandet på ett generellt plan. I avsnitt 12.4.3 finns en redogörelse för andra omständigheter som kan behöva beaktas vid bedömningen. Avsnitt 12.4.4 innehåller utredningens förslag till vilka sjukdomar som ska föras in i bilagan. I avsnitt 12.4.5 beskrivs Polismyndighetens ansvar för att följa upp och bevaka behovet av möjlighet till provtagning.

Därefter kommer *den beslutande myndigheten* att behöva göra en bedömning av förutsättningarna för provtagning i det enskilda fallet. De överväganden som behöver göras i samband med denna bedömning beskrivs närmare i avsnitt 12.5.

12.4.1 Sjukdomens art

Utredningens förslag: Endast sjukdomar som är allmänfarliga enligt smittskyddslagen ska få föras in i bilagan till den nya lagen.

En sjukdom som har varit klassificerad som allmänfarlig ska dock kunna kvarstå som provtagningspliktig under den tid som kravet på provtagning från mottagarländerna kvarstår.

För att provtagning med tvång ska kunna ske bör enligt utredningens mening krävas att en sjukdom har en viss karaktär. Detta framgår även av utredningens direktiv där det anges att utredningen ska föreslå en möjlighet att med tvång provta en person för covid-19 och allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Det finns svårigheter i att avgöra vilka sjukdomar som i framtiden kan komma att påverka möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut på ett sådant sätt att en möjlighet till provtagning med tvång kan vara nödvändig. Det är därför viktigt att det inte blir en alltför snäv krets av sjukdomar som kan föras in i bilagan till lagen.

Enligt direktiven ska utredningen föreslå bestämmelser om provtagning för sjukdomar som är klassificerade som allmänfarliga eller samhällsfarliga i Sverige. En begränsning till allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar framstår i och för sig som rimlig ur ett svenskt perspektiv. Samtidigt är det egentligen inte sjukdomens allvarlighet eller art som gör att det finns ett behov av provtagning. Snarare är det sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut och därmed på återvändandet som är av betydelse. Det skulle kunna tänkas finnas situationer där en sjukdom visserligen inte påverkar, eller riskerar att påverka, samhället i Sverige i särskilt stor utsträckning men där den ändå har en stor påverkan på återvändandet. Det gör att man kan ifrågasätta om en begränsning till allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar är nödvändig eller ändamålsenlig. Å andra sidan bör en sjukdom som har en sådan generell påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut som regel också uppfylla kriterierna för att vara en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom.

Mot denna bakgrund framstår det som rimligt att sjukdomar som är klassade som allmänfarliga enligt smittskyddslagen ska kunna föranleda provtagning med stöd av lagen. Allmänfarliga

sjukdomar är smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade (1 kap. 3 § andra stycket smittskyddslagen).

Utredningen har också övervägt om provtagning med tvång endast ska få ske för samhällsfarliga sjukdomar. Samhällsfarliga sjukdomar är allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder (1 kap. 3 § tredje stycket smittskyddslagen). Utredningens bedömning är dock att det är viktigt att lagstiftningen blir flexibel och att det bör finnas möjlighet att besluta om provtagning med tvång även i de fall där en sjukdom visserligen inte riskerar allvarliga störningar för viktiga samhällsfunktioner men ändå innebär ett påtagligt hinder för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. En avgränsning till enbart samhällsfarliga sjukdomar blir därför alltför begränsad.

Det kan förekomma att en sjukdom som har varit klassificerad som allmänfarlig utgör ett särskilt hinder för återvändandet även en period efter att den inte längre anses vara allmänfarlig. Så var till exempel fallet med covid-19. Det är enligt utredningens uppfattning inte ändamålsenligt att möjligheten till provtagning ska upphöra enbart på grund av att en sjukdom inte längre är klassificerad som allmänfarlig, under förutsättning att ett behov av provtagning fortfarande kvarstår. Utredningen föreslår därför att även en sjukdom som har varit allmänfarlig ska kunna omfattas av lagstiftningen om den fortfarande utgör ett särskilt hinder för återvändandet (se avsnitt 12.4.2).

12.4.2 Sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut

Utredningens förslag: En sjukdom ska kunna föras in i bilagan till lagen och därmed medföra en möjlighet till provtagning med tvång om den innebär ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.

Utredningens bedömning: En sjukdom utgör ett särskilt hinder för återvändandet om mottagarländer ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen vid inresa i landet i en sådan omfattning och med en sådan varaktighet att möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut begränsas avsevärt. Dessutom krävs att en möjlighet till provtagning med tvång kan förväntas avhjälpa detta hinder.

Följande faktorer ska vara vägledande för om en sjukdom utgör ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.

- Antalet länder som ställer krav på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen för inresa.
- Antalet återvändandeärenden i förhållande till de länder som ställer krav på redovisning av provsvar för inresa.
- Den förväntade varaktigheten av kraven på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen.
- Att kraven på redovisning av provsvar är generella.

Som konstaterats ovan behövs en möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar för att möjliggöra att avlägsnandebeslut kan verkställas även under perioder då en viss sjukdom kraftigt påverkar möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. Enligt utredningen är det inte tillräckligt att en sjukdom är klassificerad på ett särskilt sätt enligt smittskyddslagen för att provtagning ska få ske. Därutöver måste krävas att sjukdomen påverkar möjligheterna att verkställa ett avlägsnandebeslut och att denna påverkan skulle kunna avhjälpas genom en möjlighet att genomföra provtagning med tvång inför en verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Om sjukdomen enbart leder till att länder stänger sina gränser eller inför krav på till exempel vaccinationsintyg påverkar sjukdomen visserligen möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. En möjlighet till provtagning med tvång för sjukdomen kan dock inte förväntas avhjälpa hindret som sjukdomen innebär.

Utredningen bedömer att det bör krävas att möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut påverkas på ett påtagligt sätt för att det ska anses vara motiverat och proportionerligt att införa en möjlighet till provtagning med tvång. Det är med andra ord inte till-

räckligt att sjukdomen endast innebär en mindre påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut, till exempel om endast något enstaka land kräver provtagning för sjukdomen i fråga. Det bör dock inte krävas att påverkan är så stor att det på ett generellt plan inte finns några förutsättningar för återvändande över huvud taget för att en sjukdom ska kunna medföra möjlighet till provtagning med tvång. Däremot bör det krävas att möjligheterna att upprätthålla ett fungerande återvändande har begränsats avsevärt på grund av sjukdomens spridning och kraven på provtagning. Utredningen bedömer att detta kan uttryckas genom att sjukdomen innebär ett särskilt hinder för att kunna verkställa avlägsnandebeslut.

Utifrån erfarenheterna av arbete med återvändande under covid-19 har utredningen tagit fram följande kriterier som kan tjäna till ledning för bedömningen av om en sjukdom innebär ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.

- Antalet länder som ställer krav på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen för inresa.
- Antalet återvändandeärenden i förhållande till de länder som ställer krav på redovisning av provsvar för inresa.
- Den förväntade varaktigheten av kraven på redovisning av provsvar kopplat till sjukdomen.
- Att kraven på redovisning av provsvar är generella.

För det första bör alltså krävas att det finns länder i världen som ställer krav på redovisning av provsvar för inresa eller för att ta emot den som återvänder. Under coronapandemin har detta utgjorts av ett krav på att den som ska resa in i vissa länder kan uppvisa ett negativt provsvar för covid-19. I bedömningen av om detta utgör ett särskilt hinder kan beaktas såväl antalet länder som uppställer ett sådant krav, som antalet återvändandeärenden som ska verkställas till de länder som ställer ett sådant krav. Sjukdomens påverkan på möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut behöver med andra ord vara av viss omfattning för att det ska vara aktuellt att införa ett krav på provtagning. Vid bedömningen av omfattningen behöver också hänsyn tas till behovet av att upprätthålla ett fungerande återvändande över tid. Även en situation där endast ett

begränsat antal länder ställer upp krav på vissa testresultat kan få stora konsekvenser för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut. I bedömningen bör särskilt beaktas vilka konsekvenser mottagarländernas krav får för möjligheterna att verkställa dem som dömts till utvisning på grund av brott eller utvisningsbeslut som fattats med stöd av LSU. Det kan även finnas ett starkt intresse av att kunna verkställa avlägsnandebeslut i sådana säkerhetsärenden som beslutas med stöd av utlänningslagen. Även detta intresse bör tillmätas särskild betydelse.

Dessutom bör den förväntade varaktigheten av kraven på redovisning av provsvar beaktas. Utredningens bedömning är att under en period med en pandemi kan det finnas perioder där möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut är sämre utan att det nödvändigtvis är proportionerligt att införa ett krav på provtagning med tvång för enskilda. När påverkan på återvändandet kan förväntas bestå under längre perioder blir dock intresset av att upprätthålla ett fungerande återvändande så tungt vägande att en möjlighet till provtagning med tvång kan vara motiverad.

Utredningen bedömer också att en omständighet som behöver beaktas är hur generella kraven på redovisning av provsvar är. Om mottagarländer enbart ställer upp krav på redovisning av ett visst hälsotillstånd för att ta emot den som ska återvända på grund av ett beslut om återvändande, medan andra som ska resa in i landet kan göra det utan att visa provsvar, kan det ifrågasättas om det är proportionerligt att införa ett krav på provtagning med tvång. Det är naturligtvis svårt att spekulera i sannolikheten för en sådan utveckling. Utredningens bedömning är dock att en sjukdom behöver ha en stor påverkan på återvändandet på ett mer generellt plan för att det ska vara aktuellt att införa en möjlighet att provta en utlänning mot dennes vilja för sjukdomen. Det betyder att om enstaka mottagarländer ställer krav på provtagning för sjukdomar som inte motsvaras av en pågående större smittspridning eller en större påverkan på samhället bör det inte vara aktuellt att införa en möjlighet till provtagning med tvång.

Sammanfattningsvis behöver alltså en sammanvägd bedömning göras av alla dessa faktorer för att bedöma om en sjukdom ska anses utgöra ett särskilt hinder för återvändandet.

När mottagarländer inte längre ställer krav på provtagning ska givetvis möjligheten till provtagning upphöra. Det är inte tillfreds-

ställande om möjligheten att provta utlänningar med tvång kvarstår i lagstiftningen trots att det inte finns ett sådant behov. Samtidigt innebär utredningens förslag också att det ska krävas att provtagningen är absolut nödvändig i det enskilda fallet för att en provtagning ska kunna ske (se avsnitt 12.5). Att en sjukdom finns upptagen i bilagan till lagstiftningen ska alltså inte vara tillräckligt för att myndigheterna ska få besluta om provtagning, utan det bör dessutom krävas att det finns ett behov av åtgärden i det enskilda fallet. Risken för att provtagningar sker trots att det inte finns behov av dem är därför inte särskilt stor.

Det kan givetvis dröja en viss tid mellan det att behovet minskar och att en sjukdom tas bort från möjligheten till provtagning. För att motverka detta skulle möjligheten till provtagning kunna tidsbegränsas. Man skulle kunna tänka sig att en möjlighet till provtagning införs och får kvarstå under en viss period, till exempel sex månader. Om behovet fortfarande kvarstår därefter får möjligheten till provtagning förlängas. Även en sådan reglering innebär dock en risk för att möjligheten till provtagning kvarstår under längre tid än nödvändigt. Dessutom finns det stora svårigheter i att bedöma hur länge påverkan på återvändandet kommer att kvarstå. Det handlar inte enbart om en bedömning av sjukdomens påverkan på det svenska samhället utan också om en bedömning av påverkan på mottagarländerna. Om behovet kvarstår under längre perioder kan det också bli fråga om frekventa förlängningar av lagstiftningen. Utredningens bedömning är därför att en lagstiftning som inte är tidsbegränsad medger större flexibilitet. Med den föreslagna konstruktionen är dessutom risken för att provtagning genomförs utan att det finns ett proportionerligt behov av den liten.

12.4.3 Andra aspekter att beakta vid bedömningen av om en möjlighet till provtagning med tvång ska införas

Utredningens bedömning: När en möjlighet till provtagning för en viss sjukdom införs behöver sjukdomens karaktär och det sätt på vilket provtagning ska ske särskilt beaktas.

Vid bedömningen av om det är proportionerligt att genom lagstiftning införa krav på provtagning med tvång för en viss sjukdom finns också andra aspekter som kan behöva beaktas. En sådan är hur provtagningen ska ske. Om provtagningen innebär men eller obehag som inte endast är övergående eller om den behöver ske på ett mycket integritetskränkande sätt kan det vara oproportionerligt att införa en sådan möjlighet. Det obehag som kan ske genom att provtagningen genomförs med tvång kommer också att behöva beaktas vid bedömningen av om möjligheten till provtagning är proportionerlig. Även sjukdomens karaktär kan vara något som kan behöva beaktas. Vissa sjukdomar kan betraktas som stigmatiserade i delar av världen. Det är viktigt att en möjlighet till provtagning med tvång inte riskerar att leda till att en utlänning får skyddsskäl gentemot mottagarlandet på grund av att myndigheterna där får kunskap om hans eller hennes hälsostatus.

12.4.4 Utformningen av bilagan

Utredningens bedömning: För närvarande saknas det sjukdomar som utgör ett särskilt hinder för möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut.

Utredningens förslag: Sjukdomen covid-19 ska föras in i bilagan.

Frågan är då om det finns någon sjukdom som i dagsläget uppfyller kraven för att föras in i bilagan till lagstiftningen. Myndigheterna som ingår i utredningens expertgrupp känner inte till att det i dagsläget ställs ett mer omfattande krav på testresultat avseende sjukdomar för att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. En annan sak är att det i vissa fall förekommer att enstaka länder ställer krav på att den som ska återvända ska ha god hälsa eller liknande. Sådana krav är dock så allmänt hållna att de inte kan anses utgöra en grund för att införa en möjlighet till provtagning med tvång. De är inte heller kopplade till en viss sjukdom.

Sjukdomen covid-19 har under coronapandemin avsevärt försvårat möjligheterna att upprätthålla ett fungerande återvändande. Även i fall där samtliga andra förutsättningar för återvändande har varit uppfyllda har verkställighet av avlägsnandebeslut omöjlig-

gjorts om utlännningen vägrat att genomföra en provtagning för covid-19 i de fall mottagarlandet ställt upp ett sådant krav. Detta har inte varit tillfredsställande. Denna situation har pågått under lång tid – även under tiden som utredningen har pågått. Utredningens bedömning är att det tidigare måste anses ha varit nödvändigt att kunna genomföra provtagning med tvång för covid-19 i de fall det varit en förutsättning för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Utredningen anser också att en sådan möjlighet tidigare måste anses ha varit proportionerlig mot bakgrund av det starka intresse som finns av att kunna verkställa avlägsnandebeslut även under en pandemi. Provtagning för covid-19 sker visserligen på ett sätt som kan medföra ett visst obehag för den som utsätts för provet. Om provtagningen ska genomföras med tvång kan obehaget dessutom förväntas öka. Obehaget måste dock betraktas som övergående, vilket gör att provtagningsförfarandet för covid-19 inte i sig kan anses medföra att en möjlighet till provtagning med tvång är oproportionerlig.

Däremot är situationen nu en annan än under 2020–2022. Numera saknas inreserestriktioner kopplade till covid-19. Det finns med andra ord inte längre ett konkret och starkt behov av provtagning för covid-19 som motiverar att det införs en möjlighet att genomföra sådan provtagning med tvång. Utredningens bedömning är därför att det för närvarande inte finns någon sjukdom som bör föras in i bilagan till den lag som utredningen föreslår. Enligt utredningens direktiv ska utredningen dock, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en möjlighet att genomföra provtagning för covid-19 i syfte att kunna verkställa avlägsnandebeslut. Utredningens lagförslag kommer därför att innehålla en möjlighet att genomföra provtagning för covid-19, även om det inte är motiverat av ett konkret och aktuellt behov.

12.4.5 Polismyndighetens ansvar för att följa sjukdomars påverkan på återvändandet

Utredningens förslag: Polismyndigheten bör ges ett ansvar för att följa sjukdomars påverkan på återvändandet och anmäla behov av ändringar i bilagan till regeringen. Myndigheten bör

samråda med Säkerhetspolisen och Migrationsverket, liksom andra myndigheter som har tillgång till relevant information.

För att den föreslagna lagstiftningen ska fungera krävs att lagstiftaren uppmärksammas dels på behovet av att kunna provta utläningar med tvång i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut, dels om ett sådant behov har upphört. Någon av myndigheterna som är inblandade i återvändandet bör därför ges ett ansvar för att särskilt följa sjukdomars påverkan på återvändandet, i syfte att kunna anmäla om behov av provtagning med tvång för vissa sjukdomar uppkommer eller försvinner.

Polismyndigheten kommer enligt utredningens förslag att ansvara för merparten av de verkställigheter där provtagning kan bli aktuellt. I sitt arbete med att verkställa avlägsnandebeslut följer också Polismyndigheten förutsättningarna för ett fungerande återvändande. Det innebär att myndigheten kommer att ha goda förutsättningar för att kunna uppmärksamma såväl ett behov av att det införs en möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar, som att ett sådant behov upphör. Polismyndigheten bör därför ges ett särskilt ansvar för att följa sjukdomars påverkan på återvändande och att anmäla att ett behov av provtagning med tvång för att möjliggöra verkställighet av avlägsnandebeslut har uppstått eller upphört. I arbetet bör myndigheten samråda med såväl Säkerhetspolisen som Migrationsverket, eftersom detta är myndigheter med ett utpekat ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut. Det kan också finnas anledning att samråda med andra myndigheter som till exempel Kriminalvården, som genomför verkställigheter av avlägsnandebeslut när Polismyndigheten är verkställande myndighet och därför kan förväntas ha information om de praktiska möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut på grund av viss sjukdom. Även Folkhälsomyndigheten kan ha information som kan vara av betydelse.

Anmälan om behov av lagstiftning bör göras till regeringen som får bedöma om det ska lämnas ett förslag till riksdagen om ändring av lagen.

12.5 När ska provtagning med tvång få ske i det enskilda fallet?

Utredningen har i avsnitt 12.4 beskrivit förutsättningarna för att en möjlighet till provtagning med tvång ska införas för en viss sjukdom. Där beskrivs de överväganden som *lagstiftaren* behöver göra innan en sådan generell möjlighet införs. I följande avsnitt beskrivs de krav som måste ställas för att ett beslut om provtagning ska kunna fattas i det individuella fallet. Här är det fråga om överväganden som den *beslutande myndigheten* behöver göra innan ett beslut om provtagning med tvång fattas.

12.5.1 Utlänningen ska motsätta sig provtagningen

Utredningens förslag: Ett beslut om provtagning med tvång förutsätter att provtagning inte kan genomföras på frivillig väg.

En första förutsättning för att ett beslut om provtagning med tvång ska få fattas bör vara att provtagningen inte kan ske på frivillig väg. Om utlänningen samtycker till att provtagning ska få ske finns självklart inte något behov av att fatta beslut om att den ska ske med tvång. I sådant fall får provtagningen ske som ett led i verkställighetsarbetet med stöd av den enskildes samtycke.

Vid bedömningen av om provtagningen kan ske på frivillig väg behöver den beslutande myndigheten göra en bedömning av utlänningens inställning till provtagningen. Det krävs inte att det gjorts faktiska försök till provtagning på frivillig väg som misslyckats för att det ska kunna fattas ett beslut om provtagning med tvång. Om utlänningen ger uttryck för en vägran att låta sig provtas i syfte att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas är det tillräckligt för bedömningen att provtagning inte kan genomföras på frivillig väg.

12.5.2 Provtagningen ska vara absolut nödvändig för att verkställa ett avlägsnandebeslut eller ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen

Utredningens förslag: Beslut om provtagning med tvång får endast fattas om det är absolut nödvändigt för att verkställa ett beslut om avvissning eller utvisning med stöd av utlänningslagen, ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen, ett beslut om utvisning på grund av brott som fattats av allmän domstol eller ett beslut om utvisning med stöd av LSU.

Den nu föreslagna möjligheten att besluta om provtagning med tvång har till syfte att möjliggöra att ett avlägsnandebeslut kan verkställas. För att en sådan möjlighet ska kunna vara motiverad i det enskilda fallet krävs enligt utredningens bedömning att den ska vara absolut nödvändig för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Att ett beslut om provtagning ska vara absolut nödvändigt ger uttryck för den restriktivitet som måste gälla vid ett beslut om provtagning. Det ska inte finnas några andra möjligheter att kunna verkställa beslutet, till exempel genom att ett tillgängligt vaccinationsintyg lämnas till mottagarlandet, att utlänningen sätts i karantän vid ankomsten till mottagarlandet eller att provtagning sker på frivillig väg. Det är möjligt att redan vetskapen om att en provtagning kan komma att ske med tvång och med hjälp av polisiära befogenheter kommer att leda till att många medverkar till att genomgå en provtagning på frivillig väg.

Att provtagningen är absolut nödvändig för att verkställa ett avlägsnandebeslut innebär också att det måste finnas ett gällande avlägsnandebeslut som får verkställas. Under coronapandemin har behovet av provtagning för att kunna verkställa ett sådant beslut uppstått i såväl ärenden om verkställighet av beslut om avvissning eller utvisning med stöd av utlänningslagen som i ärenden om överföring med stöd av Dublinförordningen. Ett beslut om provtagning bör därför kunna fattas inför verkställighet av sådana beslut. Dessutom har behovet uppstått i ärenden om utvisning på grund av brott och enligt LSU. Möjligheten att besluta om provtagning bör därför även finnas inför verkställighet av dessa beslut. Avlägsnandebeslutet måste antingen ha fått laga kraft eller kunna verkställas trots

att det inte fått laga kraft. Det får inte heller vara inhiberat eller av någon annan anledning inte vara verkställbart.

Det bör också krävas att alla andra förutsättningar för verkställigheten är uppfyllda för att provtagning ska få ske. Det måste med andra ord finnas en tillräcklig resehandling och utlänningsbehöver vara tillgänglig. Om en utlänningsvägrar att genomföra en provtagning som är nödvändig för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut framstår det också som sannolikt att det kan komma att krävas annat tvång vid verkställigheten. Mottagarlandet bör därför också vara berett att ta emot medborgare som inte återvänder frivilligt.

Inför ett beslut om provtagning med tvång behöver myndigheterna alltså försäkra sig om att alla förutsättningar för att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas är uppfyllda, så att tvångsåtgärden inte vidtas utan att verkställighet sedan kan ske. Det kan givetvis i undantagsfall förekomma att verkställigheten misslyckas utan att beslutet om provtagning varit felaktigt. I ett sådant fall bör dock anledningen till att verkställigheten inte kommer till stånd ligga utanför myndigheternas kontroll. Skulle det inträffa kan ytterligare provtagning med tvång aktualiseras. Detta förutsätter givetvis att förutsättningarna även för den nya provtagningen är uppfyllda. Detsamma gäller om en första provtagning skulle visa ett positivt provresultat. I den situationen bör dock en ny provtagning inte ske förrän så lång tid förflutit från den första provtagningen att det nya provsvaret kan förväntas vara negativt. Hur lång tid det kan vara fråga om kan variera beroende på vilken sjukdom som är aktuell. Om provtagningen däremot visar ett resultat som varken är positivt eller negativt kan provtagning behöva ske kort inpå den tidigare provtagningen för att få fram ett resultat som kan användas vid utresan.

Utredningen har övervägt att provtagning ska kunna ske om det är *nödvändigt* för att verkställa avlägsnandebeslutet och inte som utredningen föreslår ovan *absolut nödvändigt*. Utredningen bedömer dock att detta inte i tillräcklig utsträckning ger uttryck för den hänsyn som måste tas till det intrång som den föreslagna tvångsåtgärden innebär och att möjligheten till provtagning ska ses som den absolut sista utvägen för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Utredningen anser därför inte att det är tillräckligt att provtagning ska få ske om det endast är nödvändigt för att verkställa ett avlägsnandebeslut.

12.5.3 Utlänningen ska ha uppnått viss ålder

Utredningens förslag: Provtagning med tvång ska som huvudregel endast få ske när en utlänning har fyllt 18 år.

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 enligt utlänningslagen ska däremot provtagning få ske redan från 15 års ålder.

En fråga är om lagstiftningen ska medge att även barn ska kunna provtas mot sin vilja.

I det första avsnittet i den här delen beskrivs de grundläggande utgångspunkterna för provtagning av barn med tvång. I nästa avsnitt, *Provtagning av den som inte fyllt 18 år*, följer utredningens överväganden och förslag vad gäller provtagning av den som inte fyllt 18 år. Därefter följer avsnittet *Särskilda regler om provtagning i vissa fall av den som fyllt 15 år*. I detta avsnitt beskrivs utredningens överväganden och förslag vad gäller provtagning av den som fyllt 15 år för att kunna verkställa beslut om utvisning på grund av brott, beslut om utvisning med stöd av LSU och beslut om utvisning i så kallade säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Utredningen har också övervägt provtagning av den som fyllt 15 år i andra ärenden än de som beskrivs ovan. Utredningen lämnar inte ett sådant förslag men utredningens överväganden i denna fråga beskrivs i avsnittet *Ett alternativt förslag om provtagning av den som fyllt 15 år*. Slutligen finns i avsnittet *Barns självbestämmanderätt och samtycke* en redogörelse för utredningens överväganden i frågan om vem som kan lämna ett giltigt samtycke till provtagning för den som inte har fyllt 18 år.

Utgångspunkter för provtagning av den som inte fyllt 18 år

Under coronapandemin har som framgår ovan ofta ställts krav på att den som ska resa in i landet kan redovisa ett negativt testresultat för covid-19. Mottagarländer har i varierande grad medgett att barn får resa in i landet även utan att kunna redovisa ett negativt provsvar. Enstaka länder har gjort undantag från kravet för alla under 18 år, medan andra länder endast gjort undantag för den som är

under ett år. Däremellan finns en stor spridning av från vilken ålder undantag gjorts.

Under coronapandemin har det alltså ställts krav på att även barn, i vissa fall mycket små barn, ska kunna visa upp ett negativt testresultat för att kunna resa in i mottagarlandet. Det kan inte heller uteslutas att det även i framtiden kan komma att ställas krav på att den som är under 18 år ska visa upp negativa testresultat för någon annan sjukdom vid inresa till mottagarlandet.

Frågan är då om detta medför att det också ska införas en möjlighet att provta barn med tvång för vissa sjukdomar i syfte att kunna möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Det finns olika aspekter som behöver beaktas i bedömningen av om det ska införas en möjlighet att provta även barn med tvång för sjukdomar i syfte att möjliggöra ett återvändande. Den första frågan är om det över huvud taget är möjligt att införa en sådan möjlighet. Vid tvångsåtgärder som vidtas mot barn behöver – utöver de rättigheter som gäller för vuxna enligt regeringsformen och EKMR – även de rättigheter som följer av barnkonventionen beaktas.

Barnets bästa ska beaktas vid alla beslut och åtgärder som rör barn. Det finns ingen entydig definition av vad som är barnets bästa utan betydelsen måste avgöras från fall till fall. Principen innebär enligt FN:s barnrättskommitté såväl en materiell rättighet som en grundläggande rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt.²⁰

Det förekommer att tvångsåtgärder vidtas även mot barn i samband med verkställighet av avlägsnandebeslut. Till exempel har utredningen föreslagit att myndigheterna ska få omhänderta och undersöka elektronisk kommunikationsutrustning som tillhör ett barn. Dessutom får barn tas i förvar. Förutsättningarna för att ta barn i förvar är dock betydligt mer begränsade än vad som gäller för vuxna utlänningar.

Det finns även i andra sammanhang exempel på tvångsåtgärder som får vidtas mot ett barn. Ett barn som vårdas med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, får spännas fast med bälte om det finns en omedelbar fara för att han eller hon lider allvarlig skada och det är uppenbart att andra åtgärder inte är tillräckliga (19 a § LPT). Tvångsåtgärden får endast användas när barnet är

²⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa (CRC/C/GC/14).

en fara för sig själv. Om fara uppstår för personal eller andra patienter får situationen lösas på annat sätt. FN:s barnrättskommitté har rekommenderat Sverige att vidta lagstiftningsåtgärder för att uttryckligen förbjuda användningen av isolering, avskiljning och fastspänning av barn i alternativa omvårdnadsmiljöer och att säkerställa att all personal får utbildning i vårdmetoder som inte inbegriper tvång.²¹

Vad gäller kroppsbesiktning vid misstanke om brott gäller de allmänna reglerna i rättegångsbalken för barn som är mellan 15 och 18 år. För barn som är yngre än 15 år gäller dock särskilda regler. Ett barn som är misstänkt för att före 15 års ålder ha begått bland annat ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år får kroppsbesiktigas om det är av synnerlig vikt för att klarlägga omständigheterna kring brottet. Om ett barn som är under 15 år är skäligen misstänkt för att olovligt ha brukat narkotika får ett drogtest genomföras om det kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser för barnet (36 a och b §§ lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). Bakgrunden till möjligheten att genomföra drogtest med tvång är sammanfattningsvis de risker som är förenade med ett narkotikabruk.²²

Provtagning av den som inte fyllt 18 år

Det finns som framgår ovan flera exempel på när det i svensk rätt ansetts befogat med tvångsåtgärder som riktar sig mot barn. Det är därför inte uteslutet att införa en möjlighet att provta även barn med tvång för sådana sjukdomar som omfattas av den föreslagna lagen. Frågan är dock om ett krav på att ett barn ska genomgå provtagning med tvång för en viss sjukdom kan anses vara proportionerligt. Här finns det omständigheter som talar i båda riktningarna.

Det främsta argumentet för att en möjlighet till provtagning med tvång ska införas även för barn är att det i vissa fall är en nödvändig förutsättning för att verkställa ett avlägsnandebeslut. En möjlighet till provtagning med tvång även av barn skulle möjliggöra verkställigheten av avlägsnandebeslut för såväl familjer som ensam-

²¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport (CRC/C/SWE/CO/6-7).

²² Prop. 2009/10:105 s. 54.

kommande barn. Om barnet inte får provtas med tvång och det saknas samtycke till provtagning finns en risk att barnet och dess eventuella familj blir kvar i Sverige utan att ha rätt att vara här under längre perioder än om provtagning får ske med tvång. Det kan leda till att avlägsnandebeslutet blir svårare att kunna verkställa också senare, även om det inte längre ställs kvar på uppvisande av provsvar för att verkställighet ska kunna ske. Möjligheten att prova ett barn med tvång kan dessutom bli avgörande för om en hel familjs avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Barnet kan också med stigande ålder hamna i en utsatt situation där det kan uppstå frågetecken kring om det är barnet eller vårdnadshavaren som ska samtycka till provtagningen. I de fall det bedöms att barnet själv kan samtycka till åtgärden, riskerar barnet att hamna i en situation där det utsätts för påtryckningar från vårdnadshavare som inte vill att barnet ska genomgå någon provtagning. Migrationsverket har framfört att det finns ett stort behov av att kunna prova även barn och att man anser att en sådan möjlighet är proportionerlig.

En möjlighet till provtagning med tvång innebär ett fysiskt ingrepp – om än kortvarigt – som kan upplevas som mycket obehagligt och kanske skrämmande för ett barn. Under coronapandemin har barn visserligen behövt genomgå provtagningar för sjukdomen. Det har dock varit provtagningar som antingen skett med föräldrarnas eller det enskilda barnets samtycke, beroende på hans eller hennes ålder. Att en vårdnadshavare beslutar att en medicinsk åtgärd ska genomföras kan inte jämföras med att en myndighet beslutar om att samma åtgärd ska få genomföras med polisiära befogenheter. Det är alltså inte ingreppet som åtgärden i sig medför som utgör det främsta integritetsintrånget, utan snarare det sätt på vilket åtgärden får genomföras. En annan omständighet som måste beaktas i detta avseende är 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.

Enligt utredningen är det integritetsintrång, som en möjlighet till provtagning med tvång med stöd av den föreslagna lagstiftningen skulle innebära för ett barn, så stort att intresset av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut inte kan anses väga upp intrånget. Det motstående intresset, att verkställa avlägsnandebeslutet, kan därför som regel inte anses väga så pass tungt att det

gör att det generellt sett framstår som proportionerligt att införa en möjlighet till provtagning med tvång för den som är under 18 år. Utredningen föreslår därför att huvudregeln bör vara att det inte ska vara möjligt att provta den som är under 18 år.

Särskilda regler om provtagning i vissa fall av den som fyllt 15 år

Utredningen har ovan konstaterat 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.

Det finns dock ett starkt intresse av att beslut om utvisning med stöd av LSU och beslut om utvisning på grund av brott som fattats av allmän domstol kan verkställas så snart som möjligt. Det finns också ett starkt intresse av att beslut om utvisning i så kallade säkerhetsärenden enligt utlänningslagen kan verkställas skyndsamt. I ett sådant ärende förordar Säkerhetspolisen en viss utgång av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet.²³ Intresset av att sådana beslut kan verkställas är betydligt starkare än vad som är fallet för övriga avlägsnandebeslut. Det betyder att ett större intrång i den personliga integriteten kan accepteras. Det starka intresset av att kunna verkställa denna typ av beslut gör att det framstår som proportionerligt att även den som inte har fyllt 18 år kan provtas för att möjliggöra verkställigheten.

Beslut om utvisning på grund av brott kan endast förekomma för den som har fyllt 15 år. Det borde också vara mycket ovanligt att yngre barn än så omfattas av LSU eller förekommer i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen. Ett barn som har fyllt 15 år kan också förväntas ha uppnått sådan mognad att han eller hon kan förstå vad som sker. Detta gör i sig integritetsintrånget mindre. Utredningen föreslår därför att provtagning ska få ske i syfte att verkställa beslut om utvisning på grund av brott, beslut om utvisning som fattats med stöd av LSU och beslut om utvisning i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen för den som har fyllt 15 år.

²³ 1 kap. 7 § utlänningslagen.

Ett alternativt förslag om provtagning av den som fyllt 15 år

Även om utredningen inte anser att det framkommit tillräckliga skäl för att det som huvudregel ska vara möjligt att provta barn med tvång skulle ett alternativ kunna vara att medge provtagning med tvång för den som har uppnått en viss ålder, men ännu inte har fyllt 18 år. Vilken åldersgräns som i så fall ska gälla kan diskuteras.

Det finns flera exempel på där den som fyllt 15 år har getts såväl rättigheter och skyldigheter som yngre barn inte har. Till exempel får den som fyllt 15 år själv föra sin talan i mål om vård enligt LVU eller LPT (36 § LVU respektive 44 § LPT). Barn som har fyllt 15 år är straffmyndiga (1 kap. 6 § brottsbalken). Som framgår ovan förekommer det också att barn kroppsbesiktigas i samband med brottsutredningar. Förutsättningarna för detta är större för den som har fyllt 15 år. Av resonemangen nedan gällande barns möjligheter att samtycka till insatser inom hälso- och sjukvården följer också att barn som fyllt 15 år ofta har en sådan möjlighet.

Även om provtagningen och omständigheterna kring den är integritetskränkande skulle man kunna tänka sig att det är en mindre skrämmande situation för ett äldre barn. Ett barn som har fyllt 15 år kan förväntas ha uppnått sådan mognad att han eller hon kan förstå vad som sker. Detta gör i sig integritetsintrånget mindre. Ett så gammalt barn kan också förväntas ha viss insyn i den situation som familjen befinner sig i, det vill säga att man ska lämna Sverige. Även om detta kan vara en svår situation i sig kan insikten göra att förståelsen för varför provtagningen behöver genomföras blir större. Om man skulle vilja införa en möjlighet att provta även barn för vissa sjukdomar i syfte att möjliggöra verkställighet av avlägsnandebeslut skulle man kunna begränsa en sådan möjlighet till den som har fyllt 15 år, på samma sätt som utredningen föreslår ovan vad gäller provtagning i vissa fall vid utvisning på grund av brott med mera. Utredningens bedömning är dock att en sådan möjlighet inte är proportionerlig i andra fall än då det är fråga om att verkställa beslut om utvisning på grund av brott, beslut om utvisning som fattats med stöd av LSU och beslut om utvisning i säkerhetsärenden enligt utlänningslagen.

Barns självbestämmanderätt och samtycke till provtagning

En förutsättning för att det ska bli aktuellt att besluta om provtagning med tvång är, som tidigare framhållits, att provtagningen inte kan ske på frivillig väg. En särskild fråga som aktualiseras om man väljer att införa en möjlighet till provtagning av barn är därför vem som kan lämna samtycke till provtagningen. Denna fråga är av betydelse för att avgöra om provtagningen kan ske på frivillig väg eller om det krävs ett beslut om provtagning med tvång.

Enligt svensk rätt står ett barn under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller åt en tillfällig vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år (6 kap. 2 § första stycket föräldrabalken). Vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § föräldrabalken). Om barnet har två vårdnadshavare har de tillsammans rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets eller den unges personliga angelägenheter (6 kap. 13 § föräldrabalken). Utgångspunkten är alltså att det är vårdnadshavarna som har bestämmanderätten i barnets personliga frågor. I förarbetena anförts att såväl angelägenhetens beskaffenhet som varje enskilt barns individuella förutsättningar varierar så starkt att det knappast är möjligt att i lagtexten, annat än i mycket allmänna ordalag, ge uttryck för det ökade hänsynstagande till barnets synpunkter och önskemål som bör följa med barnets personliga utveckling. Den fråga det gäller kan i vissa fall vara av sådant slag att det ter sig naturligt att barnet får bestämma själv, utan att vårdnadshavaren lägger sig i saken. Vårdnadshavarens möjlighet att ge barnet rätt att själv bestämma bör inte få leda till att vårdnadshavaren övervältrar sitt ansvar som beslutsfattare på barnet. För barnets trygghet är det väsentligt att inte tvingas fatta beslut som han eller hon inte känner sig mogen för.²⁴

I ärenden enligt utlänningslagen förs ett barns talan av vårdnadshavarna, alternativt av en god man eller ett offentligt biträde om barnet vistas i Sverige utan vårdnadshavare. Ett barn har inte getts

²⁴ Prop. 1981/82:168 s. 24 och 25.

processbehörighet i ärenden enligt utlänningslagen.²⁵ Ett barn kan inte heller samtycka till DNA-analys enligt utlänningslagen. Det är i sådana fall den som har vårdnaden om barnet enligt lagen i det land som barnet har sitt hemvist som kan lämna giltigt samtycke.²⁶ I frågor om medicinsk åldersbedömning för ett ensamkommande barn är barnets gode man behörig att lämna samtycke för barnets räkning. I förarbetena betonas dock att det närmast undantagslöst kommer att handla om asylsökande som har en sådan ålder och mognad att det är nödvändigt för den gode mannen att involvera dem i beslutet. I praktiken kommer alltså den gode mannen och barnet gemensamt att behöva komma fram till ett beslut i frågan om samtycke. Dessutom erinras om att det enligt gällande rätt inte finns några möjligheter att inom ramen för asylprocessen tvinga någon att genomgå en medicinsk åldersbedömning och att detta gäller även om ett skriftligt samtycke tidigare har lämnats av den gode mannen eller det offentliga biträdet.²⁷

Inom sjukvården är rättsläget delvis annorlunda. Enligt 4 kap. 3 § patientlagen (2014:821) ska barnets inställning till den aktuella vården eller behandlingen så långt som möjligt klarläggas. Barnets inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till dess ålder och mognad. Bestämmelsen i 6 kap. 11 § föräldrabalken har kommit att utgöra en grund för att ge barn ett medinflytande inom hälso- och sjukvården men även för att ge de barn som har tillräcklig mognad för att tillgodogöra sig relevant information och överblicka konsekvenserna av sitt beslut i en viss vårdfråga rätt att själva bestämma i den aktuella frågan. När det gäller små barn framgår det av praxis att det är vårdnadshavaren som har bestämmanderätten över dessa barn. För barn över 15 år är huvudregeln den motsatta. JO har uttalat att det får anses vara en princip i svensk rätt att, om barnet fyllt 15 år och är i stånd att göra en rimlig bedömning av samtyckets innebörd och verkan, åtgärder rörande barnets personliga angelägenheter inte får vidtas enbart utifrån samtycke av vårdnadshavare och förmyndare. De barn som har tillräcklig mognad för att tillgodogöra sig den behövliga informationen och överblicka konsekvenserna i en viss vårdfråga bör ges möjlighet att ge sitt samtycke till en viss vårdåtgärd. Vilken mognad som krävs för att

²⁵ MIG 2009:17, 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn och 18 kap. 3 § utlänningslagen.

²⁶ Prop. 2005/06:72 s.75 och 76.

²⁷ Prop. 2016/17:121 s. 23 och 24.

ett barns inställning ska tillmätas betydelse måste bedömas vid varje enskilt tillfälle och är beroende av åtgärdens art och angelägenhetsgrad. Det har dock inte införts några särskilda åldersgränser när det gäller barns möjlighet till inflytande i hälso- och sjukvården.²⁸

JO har uttalat att frågan om vilket inflytande ett barn ska ha i medicinska frågor är komplicerad. Av central betydelse är konflikten mellan å ena sidan barnets rätt till självbestämmande och integritet och å andra sidan barnets behov av skydd samt vårdnadshavarnas möjlighet att utöva sin skyldighet att tillgodose barnets behov. Hälso- och sjukvård av barn kräver som huvudregel vårdnadshavarnas samtycke om det inte står klart att barnet har nått en sådan mognad att det självt kan ta ställning till åtgärden. Var den gränsen går kan inte anges generellt utan måste avgöras från fall till fall. Det finns dock avgöranden i praxis som talar för att vårdnadshavaren normalt har bestämmanderätten över små barn medan huvudregeln anses vara den motsatta för barn över 15 år. Gränsdragningen är svårare för de barn som varken är riktigt små eller har nått de övre tonåren.²⁹

Vem kan lämna ett giltigt samtycke till provtagning för ett barn?

Som framgår ovan finns det vissa skillnader mellan hur man ser på barns självbestämmanderätt inom vården och hur barn har möjlighet att föra sin egen talan och samtycka till åtgärder enligt utlänningslagstiftningen. Enligt utlänningslagstiftningen gäller i högre utsträckning att ett barn inte har egen processbehörighet och därför inte heller kan samtycka till åtgärder inom processen, till exempel till DNA-test. Samtidigt erinras även i förarbetena till utlänningslagstiftningen om att i takt med barnets stigande ålder och mognad måste hans eller hennes vilja respekteras. Inom hälso- och sjukvården synes barnet ha större möjligheter att själv – utan vårdnadshavarnas inblandning – samtycka till olika åtgärder.

En möjlighet till provtagning med tvång för ett barn över en viss ålder är ett led i verkställighetsarbetet även om själva provtagningen utförs av någon annan än den verkställande myndigheten. Eftersom

²⁸ Prop. 2013/14:106 s. 66.

²⁹ JO:s beslut den 21 september 2021 i dnr 2782-2018. Se även prop. 2013/14:106 s. 66, RÅ 1996 ref. 65 och JO 1975/76 s. 244.

en förutsättning för att åtgärden ska kunna utföras är att den inte kan ske med samtycke uppstår frågan om vem som kan samtycka till åtgärden. Det blir Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som får bedöma om det finns samtycke till åtgärden inom ramen för om det finns förutsättningar för ett beslut om provtagning med tvång. Det ligger närmast till hands att denna bedömning får ske utifrån de principer som gäller inom utlänningsrätten generellt. Det betyder att samtycket till åtgärden bör lämnas av den som är barnets vårdnadshavare i det land där barnet har sitt hemvist, eller om sådan saknas, barnets gode man eller offentliga biträde. Detta i likhet med vad som gäller vid DNA-analyser och medicinska åldersbedömningar. Eftersom det är fråga om ärenden på verkställighetsstadiet bör frågan om vem som har rätt att företräda barnet redan vara utredd i ärendet. Det blir också denne som ansvarar för att se till att barnets vilja tillmäts tillräcklig betydelse i takt med barnets stigande mognad.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen alltså att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver kontrollera samtycket hos den som är barnets vårdnadshavare i det land där barnet har sitt hemvist, eller om sådan saknas, barnets gode man eller offentliga biträde. I praktiken måste även barnets inställning till åtgärden beaktas innan myndigheten kan ta ställning till om provtagning med tvång ska genomföras.

12.5.4 Utlänningen ska vara frihetsberövd

Utredningens förslag: Provtagning med tvång ska få ske när en utlänning hålls i förvar eller är omhändertagen med stöd av utlänningslagen eller LSU. Provtagning ska också få ske när utlänningen antingen är intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff eller är häktad.

Utlänningen ska enligt utredningens bedömning vara frihetsberövd för att ett beslut om provtagning med tvång ska kunna fattas. Det tyngsta skälet för detta är – som framgår ovan – att det i möjligaste mån bör undvikas att en provtagning med tvång genomförs utan att avlägsnandebeslutet därefter kan verkställas. Att en utlänning är tillgänglig är en grundläggande förutsättning för att verk-

ställighet av ett avlägsnandebeslut ska kunna ske. Det bör vara ovanligt att en utlänning som vägrar att medverka till att genomgå en nödvändig provtagning för att verkställa ett avlägsnandebeslut i övrigt samarbetar med myndigheterna på ett sådant sätt så att han eller hon är tillgänglig för verkställighet.

Man kan argumentera för att det skulle innebära ett mindre integritetsintrång om även den som inte är frihetsberövad skulle kunna provtas med tvång. I ett sådant fall skulle staten endast utsetta den enskilde för det intrång som provtagningen innebär och inte också ett frihetsberövande. Behovet av att utlänningen finns tillgänglig för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas gör dock enligt utredningen att det är rimligt att uppställa ett krav på att utlänningen är frihetsberövad på vissa grunder.

Det ska inte vara möjligt att provta en utlänning med tvång vid alla former av frihetsberövanden. Det behöver vara fråga om någon form av frihetsberövande där det är möjligt att förutse att ett avlägsnandebeslut kommer att kunna verkställas kort inpå provtagningen. Som huvudregel bör därför frihetsberövandet ha någon form av koppling till avlägsnandebeslutet. Det betyder att det bör vara möjligt att besluta om provtagning med tvång för en utlänning som hålls i förvar eller är omhändertagen med stöd av antingen utlänningslagen eller LSU.

Det krävs givetvis att förutsättningarna för att ta utlänningen i förvar eller att omhänderta honom eller henne är uppfyllda. Att utlänningen vägrar att på frivillig väg genomgå provtagning för en sjukdom som är provtagningspliktig och där testresultatet är nödvändigt för att kunna genomföra verkställigheten är dock en omständighet som bör kunna beaktas i bedömningen av om utlänningen samarbetar till verkställigheten i den mening som avses i 10 kap. 1 § tredje stycket utlänningslagen.

Det kan också förekomma att en utlänning som har ett gällande avlägsnandebeslut är intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff och att ett beslut om utvisning från allmän domstol ska verkställas efter att fängelsestraffet avtjänats. Dessutom kan den som döms till utvisning av allmän domstol häktas efter domen om det finns risk att utlänningen annars undandrar sig utvisning (24 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken). I dessa fall finns det ett intresse av att kunna verkställa utvisningsbeslutet i omedelbar anslutning till att frihetsberövandet upphör. Det bör

därför även finnas en möjlighet att kunna besluta om provtagning med tvång för en sjukdom som omfattas av lagstiftningen om utlänningen är intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff eller är häktad, förutsatt att övriga villkor är uppfyllda.

12.5.5 Provtagningen ska vara proportionerlig i det enskilda fallet

Utredningens förslag: En provtagning med tvång får endast genomföras om den kan förväntas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får inte vara mer långtgående än vad som krävs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

En grundläggande utgångspunkt för all tvångsmedelsanvändning är att den måste vara proportionerlig i det enskilda fallet. Åtgärden får inte vara mer långtgående än vad som krävs och det avsedda resultatet måste stå i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas emot. Dessutom måste åtgärden förväntas leda till det avsedda resultatet.

En bedömning av att det är nödvändigt och proportionerligt med en möjlighet till provtagning med tvång för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut ska, som tidigare beskrivits, göras i samband med att en sådan möjlighet införs för en viss sjukdom. I en situation där det enda hindret mot att ett avlägsnandebeslut verkställs är att utlänningen inte samarbetar för att genomgå en provtagning kan intresset av att verkställa avlägsnandebeslutet väga tyngre än intrånget i utlänningens integritet.

Det måste dock även göras en bedömning av om åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet. Om provtagningen bedömts vara absolut nödvändig för att verkställa avlägsnandebeslutet bör det i många fall vara proportionerligt att genomföra provtagningen. I enskilda fall kan det dock finnas omständigheter hänförliga till utlänningens person som kan behöva beaktas. Det gäller till exempel om utlänningen av någon anledning är särskilt sårbar eller utlänningens generella hälsotillstånd. Ett annat exempel är om en utlänning på grund av sin mentala eller psykiska hälsa inte förstår

vad det är han eller hon ska utsättas för. I vissa fall är detta omständigheter som skulle kunna göra att en provtagning inte framstår som proportionerlig.

12.6 Beslut om provtagning med tvång

I detta avsnitt finns utredningens överväganden och förslag gällande vilken myndighet som ska få fatta beslut om provtagning (avsnitt 12.6.1), hur beslut ska dokumenteras och motiveras (avsnitt 12.6.2), att beslut om provtagning ska kunna överklagas (avsnitt 12.6.3) och vilken instansordning som ska gälla (avsnitt 12.6.4).

12.6.1 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna fatta beslut

Utredningens förslag: Ett beslut om provtagning med tvång ska kunna fattas av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utredningens bedömning: Beslut om provtagning med tvång behöver inte fattas av en domstol.

Den kategori av tjänstemän som har rätt att fatta beslut om förvar på respektive myndighet bör också ha rätt att fatta beslut om provtagning med tvång. Detta bör regleras i myndigheternas delegationsordning.

En domstol behöver inte fatta beslut om tvångsåtgärden

Beslut om tvångsundersökning med stöd av smittskyddslagen fattas enligt 3 kap. 2 § samma lag av förvaltningsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren. Förvaltningsrätten ska ta upp en sådan ansökan inom en vecka från den dag då den kom in till domstolen, enligt 8 kap. 5 § smittskyddslagen. Tvångsundersökning innebär enligt förarbetena ett så betydande integritetsintrång att beslutet bör fattas av en domstol. Både de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar ett domstolsförfarande och att en rättslig prövning bör innebära att en mer enhetlig praxis utvecklas ansågs tala för en dom-

stolsprövning. Mot en domstolsprövning talade enligt förarbetena intresset av att snabbt få till stånd en läkarundersökning. Ett alternativ vore att ge den enskilde en rätt att överklaga beslutet om tvångsundersökning. Ett sådant förfarande skulle emellertid i praktiken vara betydelselöst eftersom snabbhetsintresset normalt kräver att undersökningen genomförs omedelbart. Tillgången till ett snabbt förfarande borde dock i stället säkerställas genom de korta tidsfristerna för domstolsprövningen.³⁰

Beslut om kroppsbesiktning med stöd av rättegångsbalken fattas enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken av undersökningsledaren, åklagaren eller rätten. Är det fara i dröjsmål får en polisman fatta beslut om åtgärden, enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken. Med fara i dröjsmål avses att det finns risk för att åtgärden går om intet om den inte genomförs omedelbart.³¹ Det finns även i övrigt exempel där provtagning eller läkarundersökning beslutas av rätten.

När socialnämnden inleder en utredning med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, ska nämnden också besluta om en läkarundersökning (9 § LVM). Om missbrukaren inte vill inställa sig till en beslutad undersökning kan Polismyndigheten lämna hjälp för att föra honom eller henne till läkarundersökningen (45 § 1 LVM). Även om missbrukaren kan föras till undersökningen mot sin vilja kan dock inte själva läkarundersökningen genomföras mot dennes vilja eller med Polismyndighetens hjälp.³²

Det finns med andra ord flera exempel i gällande lagstiftning på att beslut om så ingripande åtgärder som det nu är fråga om fattas av antingen en domstol eller en rättsbildad tjänsteman, som åklagare eller förundersökningsledare. De integritetsaspekter som berörs i förarbetena till smittskyddslagen som skäl för domstolsprövning gör sig också gällande i samband med införandet av en möjlighet till provtagning med tvång. Ett krav på att en domstol ska fatta beslutet kan förväntas öka rättssäkerheten och bidra till en mer enhetlig praxis.

De skäl som talar emot att en domstol ska fatta beslut om tvångsåtgärden är framför allt intresset av att snabbt kunna genomföra en provtagning med tvång i syfte att kunna verkställa ett avlägsnande-

³⁰ Prop. 2003/04:30 s. 129 och 130.

³¹ SOU 1995:47 s. 165.

³² JO 1983/84 s. 174 och RÅ 83 2:53. Se också Socialstyrelsen (2021) LVM. Handbok för socialtjänsten, s. 46.

beslut. Utredningen föreslår att utlänningen ska vara förvarstagen eller frihetsberövad på något annat sätt för att provtagning ska få ske. En ordning där en domstol behöver fatta beslut om själva provtagningen riskerar att medföra att utlänningen är frihetsberövad under längre tid än nödvändigt. Dessutom förutsätter planeringen inför verkställigheten av avlägsnandebeslutet att en provtagning kan genomföras i nära anslutning till själva verkställigheten. I vart fall med covid-19 har mottagarländer och flygbolag ställt krav på att testresultatet ska vara aktuellt – högst några dagar gammalt – för att inresa ska kunna ske. Det föreligger praktiska svårigheter att få till stånd en provtagning som kan genomföras på detta sätt om en domstol ska fatta själva beslutet om provtagning.

De överväganden en domstol kan göra i samband med ett beslut om provtagning blir också begränsade. Att det bedöms vara proportionerligt att genomföra provtagning med tvång för vissa sjukdomar – det vill säga att intresset av att verkställa ett avlägsnandebeslut väger tyngre än utlänningens intresse av att inte genomgå viss provtagning när det gäller vissa sjukdomar – har beaktats redan när den föreslagna provtagningsmöjligheten infördes. Det som återstår att pröva är då framför allt om övriga förutsättningar är uppfyllda. Det gäller utlänningens ålder, om han eller hon är frihetsberövad och om provtagningen är absolut nödvändig för att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas. Det kan också komma att bli fråga om en bedömning av om åtgärden är proportionerlig i det enskilda fallet.

Utredningen bedömer att det vore önskvärt om beslut om den föreslagna tvångsåtgärden fattades av en domstol. Det kan dock ifrågasättas om åtgärden skulle kunna tillämpas i praktiken om en sådan ordning infördes. Det starka intresset av att kunna verkställa avlägsnandebeslut, och den begränsade prövning som återstår för en domstol att göra, gör därför att utredningen inte föreslår att beslutet om tvångsåtgärden ska fattas av en domstol.

Beslut ska fattas av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen

Som utredningen ovan har konstaterat framstår det som osannolikt att den som inte vill medverka till att en provtagning genomförs i övrigt samarbetar till att ett återvändande ska kunna ske. Det kan

därför antas att polisiära befogenheter kan komma att behövas i samband med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut i dessa fall. Det betyder att det kommer att vara antingen Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som kommer att vara verkställande myndighet. Utredningen bedömer att det därför är dessa myndigheter som är mest lämpade för att bedöma om förutsättningarna för provtagning är uppfyllda. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten ska därför ges rätt att få besluta om provtagning med stöd av lagen.

Enligt rättegångsbalken får beslut om kroppsbesiktning även fattas av en enskild polisman om det föreligger fara i dröjsmål (28 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken). Utredningen har övervägt behovet av en liknande lösning för den nu föreslagna tvångsåtgärden. Det krävs viss förberedelse för att genomföra en verkställighet. Det bör med andra ord vara mycket sällsynt att beslut om provtagning med tvång är så brådskande att myndighetens beslut inte kan avvaktas. Snarare bör verksamheten kunna planeras på ett sätt så att ett sådant beslut kan fattas av myndigheten. Därför föreslår utredningen inte att ett beslut ska kunna fattas av en enskild polisman.

Eftersom det är fråga om mycket ingripande beslut bör själva beslutet om tvångsåtgärden fattas av särskilt utpekade tjänstemän inom myndigheterna. På det förvaltningsrättsliga området överlämnas ofta åt myndigheterna själva att göra bedömningen av vilken kategori av tjänstemän som får fatta vilken typ av beslut. Till exempel är det inte särskilt reglerat i lag vem som får företräda myndigheten vid beslut om förvar. Det saknas skäl att behandla den nu aktuella kategorin av beslut annorlunda än beslut om förvar. Därför bör den kategori av tjänstemän som har rätt att fatta beslut om förvar på myndigheterna också ha rätt att fatta beslut om provtagning med tvång. Detta bör regleras i myndigheternas delegationsordning.

12.6.2 Dokumentation och motivering av beslut

Utredningens förslag: Ett beslut om provtagning enligt den föreslagna lagen ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

Enligt 32 § förvaltningslagen ska beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering om det inte är uppenbart obehövligt. Motiveringen ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Vid tillämpning av utlänningslagen gäller enligt 13 kap. 10 § utlänningslagen att flera särskilt utpekade beslut ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Exempel på sådana beslut är beslut om förvar, uppsikt och kroppsvisitation. En skillnad mellan utlänningslagens och förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet är att förvaltningslagens bestämmelse innehåller en möjlighet att helt eller delvis utelämnas en motivering i vissa fall som anges i paragrafens andra stycke. Enligt 4 § förvaltningslagen är bestämmelsen inte tillämplig i Polismyndighetens och Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet.

Ett beslut om provtagning med tvång innebär ett intrång i den enskildes integritet och kan förväntas påverka hans eller hennes situation på ett inte obetydligt sätt. Dessutom föreslås i avsnittet nedan att ett sådant beslut ska kunna överklagas. Av rättssäkerhetsskäl bör ett sådant beslut därför vara skriftligt och innehålla en redogörelse för de skäl som ligger till grund för beslutet. Eftersom det är fråga om beslut om tvångsåtgärder som även ska kunna överklagas framstår det inte som lämpligt att en motivering helt eller delvis kan underlåtas. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att besluten ska vara skriftliga och innehålla en motivering. Bestämmelsen bör utformas på motsvarande sätt som 13 kap. 10 § utlänningslagen.

12.6.3 Ett beslut om provtagning med tvång ska kunna överklagas

Utredningens förslag: Ett beslut om provtagning med tvång ska kunna överklagas.

Beslutet ska gälla omedelbart om inte annat förordnas i beslutet.

Ett beslut om provtagning med tvång för vissa sjukdomar innebär ett påtagligt ingrepp i utlänningens personliga integritet. Ingreppet kan dock vara motiverat för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

En första fråga är om det finns ett lagligt krav på att ett sådant beslut ska kunna överklagas. Som framgår ovan kan en provtagning med tvång innebära ett visst frihetsberövande – både under transporten till lokalen och i samband med att provtagningen genomförs. EKMR ställer upp ett krav på att den som frihetsberövas ska ha rätt att begära att en domstol prövar lagligheten av frihetsberövandet och beslutar att frige honom eller henne om frihetsberövandet inte är lagligt. Utlänningen är dock redan frihetsberövad genom förvarstagandet eller omhändertagandet. Det betyder att det i samband med transporten inte tillkommer något ytterligare tvång än det som följer av det ursprungliga frihetsberövandet. En polisman kommer visserligen att ha rätt att använda sig av polisiära befogenheter för att biträda den som ska utföra provtagningen. Om detta skulle bedömas vara ett frihetsberövande i EKMR:s mening är det mycket kortvarigt. Dessutom kommer det inte att på förhand vara möjligt att bedöma om ett frihetsberövande kommer att uppstå eftersom det i någon mån blir beroende av hur själva provtagningen genomförs och utlänningens agerande i samband därmed. I praxis från Europadomstolen har man bedömt att kravet på rätt till domstolsprövning inte gällt i fall där frihetsberövandet varit så kortvarigt att frihetsberövandet upphört innan en domstolsprövning kunnat komma till stånd. Det finns i svensk rätt flera andra exempel på kortvariga frihetsberövanden som inte kan prövas av domstol eftersom en domstolsprövning inte kommer kunna komma till stånd innan frihetsberövandet upphört. Två sådana exempel är den möjlighet till omhändertagande som följer av 9 kap. 12 § utlänningslagen eller 5 kap. 29 § LSU. Utredningen bedömer att det framstår som uteslutet att ett frihetsberövande i samband med en provtagning i någon situation skulle kunna bestå under så lång tid att en domstolsprövning skulle kunna genomföras innan frihetsberövandet upphört. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att EKMR inte ställer upp något absolut krav på en domstolsprövning. Frågan är då om det trots detta finns anledning att införa en möjlighet till överklagande av beslutet.

Domstolsprövning är generellt något som ökar rättssäkerheten för den enskilde utlänningen och som bidrar till en mer enhetlig praxis kring användningen av tvångsåtgärden. Vid en så ingripande tvångsåtgärd som den som utredningen föreslår är detta faktorer som starkt talar för att det bör finnas en möjlighet till domstolsprövning.

En förutsättning för att ett beslut om provtagning med tvång ska få avsedd effekt är – i vart fall vad gäller covid-19 – att själva tvångsåtgärden genomförs i mycket nära anslutning till att avlägsnandebeslutet ska verkställas. För att ett beslut om provtagning ska kunna fattas krävs dessutom att alla andra möjliga vägar att genomföra verkställigheten är uttömda och att utlänningen inte frivilligt medverkar till provtagningen. Det går i princip inte att avgöra om så är fallet förrän i nära anslutning till att provtagningen ska genomföras. Behovet av att kunna få till stånd en provtagning innan avlägsnandebeslutet ska verkställas gör också att beslutet om provtagning måste kunna gälla omedelbart för att det ska få någon praktisk effekt. Detta gör att det finns mycket begränsade förutsättningar för att en domstol ska kunna pröva ett eventuellt överklagande av ett beslut om provtagning innan själva provtagningen redan har genomförts. En möjlighet att överklaga ett beslut om provtagning med tvång skulle alltså i många fall i praktiken inte innebära någon skillnad för utlänningen. Detta talar emot att en möjlighet att överklaga beslutet om provtagning ska införas.

Det kan dock finnas situationer där en utlänning kan behöva genomgå flera provtagningar, till exempel om ett eller flera prov visar sig vara positivt för den aktuella sjukdomen, vilket gör att avlägsnandebeslutet inte kan verkställas. I en sådan situation kan en möjlighet till överklagande av ett av de tidigare besluten ge vägledning inför framtida beslut om provtagning. En möjlighet till överklagande skulle då innebära ökad rättssäkerhet för den enskilde utlänningen och ökad kontroll över hur den aktuella tvångsåtgärden används. Även om tvångsåtgärden i flertalet fall kommer att ha utförts innan överklagandet kan komma att prövas väger argumenten för en möjlighet till överklagande tyngre än de mot. Det bör därför införas en möjlighet att överklaga besluten.

Mot bakgrund av beslutens mycket brådskande karaktär bör de få verkställas utan hinder av att de inte fått laga kraft. Vid ett överklagande av beslutet bör domstolen på sedvanligt sätt kunna be-

sluta om att beslutet om provtagning med tvång ska inhiberas.

I många fall kommer dock provtagningen att ha hunnit genomföras innan domstolen kan ta ställning till överklagandet. Det kan trots det finnas anledning för domstolen att pröva överklagandet, eftersom resultatet av domstolsprövningen kan få betydelse för den enskilde för det fall det skulle bli aktuellt med flera provtagningar.

I det fall även avlägsnandebeslutet har verkställts när domstolen ska pröva överklagandet av beslutet om provtagning bör däremot målet hos domstolen normalt sett kunna skrivas av, eftersom saken har förfallit och inte längre har betydelse för den enskilde. I ett sådant fall finns andra alternativ för den enskilde att få en bedömning av om beslutet var korrekt, till exempel genom en anmälan till JK, eller JO.

12.6.4 Instansordning

Utredningens förslag: Beslut om provtagning med tvång ska överklagas till migrationsdomstolen.

Migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till Migrationsöverdomstolen.

Överklagande till migrationsdomstolen

De beslut som kan överklagas under verkställighetsskedet enligt utlänningslagen överklagas till migrationsdomstol och därifrån till Migrationsöverdomstolen. Det rör till exempel frågor om förvar eller beslut i fråga om ny prövning med stöd av 12 kap. 19 § utlänningslagen. Det finns ett värde i att andra beslut som också har nära anknytning till förutsättningarna för verkställighet av ett avlägsnandebeslut överklagas i samma ordning. Utredningen föreslår därför att ett beslut om provtagning med tvång bör överklagas i den ordning som normalt gäller för beslut enligt utlänningslagen. Det betyder att besluten överklagas till en migrationsdomstol och att migrationsdomstolens beslut kan överklagas till Migrationsöverdomstolen.

En fråga är om även Säkerhetspolisens beslut i de ärenden som omfattas av LSU ska överklagas i samma ordning. Flertalet av de beslut som fattas med stöd av LSU överklagas till regeringen (7 kap. 1 och 2 §§ LSU). Om Migrationsverkets beslut när det gäller utvisning, inhibition, tidsbegränsat uppehållstillstånd eller användning av tvångsmedel enligt LSU överklagas ska Migrationsverket lämna över handlingarna i ärendet till Migrationsöverdomstolen som ska yttra sig över ärendet till regeringen. Detta har närmast sin bakgrund i regeringens övergripande ansvar för säkerheten i landet. Ärendena är ofta brådskande och möjligheterna till verkställighet kan bero på om ärendet kan handläggas och avgöras snabbt. Det är inte ovanligt att känsliga utrikespolitiska bedömningar måste göras och i ärendena förekommer ofta uppgifter som är mycket känsliga ur sekretessynpunkt. Det är därför angeläget att handläggningen av detta slags ärenden koncentreras till ett fåtal personer.³³

Beslut om förvar och beslut i särskilda fall om behandlingen av förvarstagna överklagas däremot till Migrationsöverdomstolen, med undantag för ett statsråds beslut om förvar som överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen (7 kap. 3, 4 och 6 §§ LSU). Även beslut som avser offentligt biträde, ersättning i ett ärende som handläggs enligt lagen, avvisande av ombud eller biträde och jäv överklagas till Migrationsöverdomstolen (7 kap. 7 § LSU). Även verkställigheten av ett utvisningsbeslut som fattats med stöd av LSU är en fråga av betydelse för rikets säkerhet. Samtidigt får beslut om provtagning verkställas utan hinder av att de fått laga kraft. Överklagandemöjligheten syftar snarast till att ge möjlighet att få prövat om proportionalitetsbedömningen i fråga om provtagningen varit riktig. Dessutom behöver domstolen – för att bedöma om beslutet varit riktigt – vanligtvis inte ha tillgång till samtliga de mycket känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendet om utvisning. Skälen för att beslutet ska överklagas till regeringen gör sig därmed mindre starkt gällande. Snarare framstår det som att det finns vinster med att samtliga beslut med stöd av den föreslagna lagen överklagas i samma ordning. Inte minst mot bakgrund av att det kan förväntas bli ovanligt såväl att beslut om tvångsprovtagning fattas som att dessa beslut överklagas. Det finns därför skäl för att prövningen hålls samman. Även Säkerhetspolisens beslut om tvångs-

³³ Prop. 2004/05:170 s. 246.

provtagning bör därför överklagas till migrationsdomstolen i första instans.

Överklagande till Migrationsöverdomstolen

Migrationsdomstolens avgöranden kan vanligtvis överklagas till Migrationsöverdomstolen. Det har inte framkommit skäl att inskränka möjligheten till överklagande till Migrationsöverdomstolen i den nu aktuella ärendetypen. En sådan överklagandemöjlighet kan vara av betydelse inte minst för möjligheterna till en enhetlig praxisbildning. Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs normalt sett prövningstillstånd. Eftersom beslut om provtagning med tvång redan har prövats i två instanser när ett avgörande överklagas till Migrationsöverdomstolen är det rimligt att uppställa ett sådant krav även i den nu aktuella ärendetypen. Reglerna om när prövningstillstånd får meddelas bör vara desamma som i ärenden som handläggs med stöd av utlänningslagen. Prövningstillstånd får meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen eller det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (16 kap. 12 § utlänningslagen).

12.7 Genomförande av provtagning med tvång

I detta avsnitt finns utredningens överväganden och förslag gällande vem som ska genomföra provtagning med stöd av lagen (avsnitt 12.7.1) och vilka befogenheter som ska få användas i samband med att provtagning genomförs (avsnitt 12.7.2).

12.7.1 Hälso- och sjukvårdspersonal ska genomföra provtagning

Utredningens förslag: Provtagning med tvång ska få genomföras av legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Vid kroppsbesiktning enligt rättegångsbalken gäller att med undantag för alkoholutandningsprov, urinprov, salivprov och ögonundersökning verkställs ett beslut om kroppsbesiktning normalt av någon inom hälso- och sjukvården. Enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken får blodprov enbart tas av en legitimerad sjuksköterska eller läkare. Annan mer ingående undersökning får utföras endast av läkare.

Vissa hälso- och sjukvårdande åtgärder får inte utföras av andra än hälso- och sjukvårdspersonal.³⁴ För många arbetsuppgifter är det dock verksamhetschefen som fördelar arbetsuppgiften, vilket betyder att hälso- och sjukvårdspersonal med rätt kompetens kan utföra arbetsuppgiften i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet. Till exempel finns inga särskilda regler inom den frivilliga hälso- och sjukvården om vem som får ta ett blodprov.³⁵

Det förslag som utredningen lämnar innebär att det inte fullt ut går att förutse hur provtagning kan komma att ske för de sjukdomar som i framtiden kan komma att omfattas av lagen. Detta är något som behöver beaktas vid införandet av en möjlighet till provtagning. Osäkerheten kring vilken kompetens som kan behövas för provtagningen gör att det inte i lagstiftningen kan slås fast exakt vilken kompetens som kan krävas. Samtidigt är det viktigt att lagstiftningen är tillräckligt tydlig. Eftersom det är fråga om en ingripande tvångsåtgärd är det inte tillräckligt att överlämna till verksamhetschefen att fördela arbetsuppgiften.

I lagen bör det därför, i likhet med vad som gäller enligt rättegångsbalken, anges att provtagning får genomföras av en legitimerad läkare eller legitimerad sjuksköterska. Vad gäller covid-19 bör det vara tillräckligt att provtagningen genomförs av en legitimerad sjuksköterska.

12.7.2 Användning av polisiära befogenheter när provtagningen ska ske

Utredningens bedömning: En polisman har rätt att använda de polisiära befogenheter som följer av polislagen för att provtagningen ska kunna genomföras.

³⁴ 5 kap. 1 § patientsäkerhetslagen.

³⁵ Socialstyrelsens kunskapsstöd ”Vem får göra vad i hälso- och sjukvården och tandvården”, avsnittet Blodprov, <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/regler-och-riktlinjer/vem-far-gora-vad/> 2024-06-20.

Det kan finnas behov av att polisiära befogenheter används i samband med verkställigheten av provtagningen. Det rör sig dels om det tvång som ligger i att utlänningen förs till provtagningen, dels om det tvång som kan behövas för att själva provtagningen ska kunna utföras.

Om den som är frihetsberövad rymmer eller med våld eller hot om våld sätter sig till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas (24 kap. 2 § brottsbalken). Det finns också i polislagen särskild reglering om när en polisman får använda våld. En polisman får till exempel, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd till exempel om han eller hon möts med våld eller hot om våld (10 § första stycket 1 polislagen). Detsamma gäller om polismannen med laga stöd ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller någon annan liknande åtgärd, om polismannen eller den som han eller hon biträder möts av motstånd (10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen).

Det tvång som kan behövas när en utlänning ska föras till provtagningen bör kunna rymmas inom de befogenheter som följer av att utlänningen är frihetsberövad. Frihetsberövandet har skett i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut och provtagningen med tvång är ytterligare en åtgärd som syftar till att verkställa avlägsnandebeslutet. De befintliga regleringarna i brottsbalken och polislagen ger därmed den som för utlänningen till provtagningen tillräckliga befogenheter för att kunna genomföra transporten.

Det finns flera situationer där Polismyndigheten har getts i uppdrag att lämna biträde i samband med att undersökningar ska verkställas. Till exempel ska Polismyndigheten lämna biträde för att en tvångsundersökning med stöd av smittskyddslagen ska kunna genomföras. En tvångsundersökning med stöd av smittskyddslagen skiljer sig dock åt från den tvångsåtgärd som utredningen föreslår. Dels är en förutsättning för att provtagning med tvång ska få genomföras att utlänningen är frihetsberövad. Dels är det Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som har beslutat om tvångsåtgärden för att möjliggöra att ett avlägsnandebeslut ska kunna

verkställas. Det är med andra ord inte en situation där Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen lämnar biträde för att en annan instans i samhället ska kunna genomföra sitt eget beslut, utan en situation där Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen ser till att myndigheternas beslut om kroppsbesiktning genom provtagning med tvång kan verkställas. De polisiära befogenheter som kan behövas i samband med genomförandet av sådan provtagning kan enligt utredningens bedömning grundas på 10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen. Även om själva provtagningen inte får utföras av annan än sjukvårdspersonal verkställs den på uppdrag av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Det är med andra ord en tjänsteåtgärd som har beslutats av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och där en polismans medverkan kan vara nödvändig för att åtgärden ska kunna genomföras.

12.8 Verkställighetsföreskrifter

Utredningens bedömning: Regeringen bör kunna utnyttja möjligheten att meddela föreskrifter om verkställigheten av lagstiftningen.

Vilka sjukdomar som i framtiden, eventuellt, kan komma att medföra ett behov av att genomföra någon form av provtagning med tvång för att kunna verkställa avlägsnandebeslut är givetvis inte möjligt att förutse. Det går därför inte heller att säga något om vilken slags provtagning som då kan bli aktuell. Erfarenheterna från coronapandemin visar också att det under en pandemi pågår en utveckling av de tester som kan krävas för inresa i ett mottagarland och vilka tester som finns tillgängliga på marknaden. Att i lag ange mer exakt vilken sorts test som ska användas riskerar därför att snabbt göra lagstiftningen obsolet och medföra att den inte fyller sitt syfte. Samtidigt är det fråga om ingrepp i grundlagsskyddade fri- och rättigheter som ska ha stöd i lag och det kan därför finnas ett behov av att reglera vilken sorts test eller metod för provtagning som ska användas.

Enligt 8 kap. 7 § 1 regeringsformen får regeringen meddela föreskrifter om verkställigheten av en lag. Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter är inte begränsad till vissa ämnesområden

och innefattar alltså även frågor vars huvudsakliga reglering hänförs till det obligatoriska lagområdet. Med verkställighetsföreskrifter avses i första hand tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning är det också tillåtet att regeringen med stöd av sin behörighet i materiellt hänseende ”fyller ut” en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen ska få göra detta måste vara att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillför något väsentligen nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. Genom verkställighetsföreskrifter får alltså inte beslutas om något som kan betraktas som ett nytt åliggande för enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.³⁶

Den föreslagna lagstiftningen innebär att en utlänning kan få provtas för vissa sjukdomar. Att i förordning – i den mån det bedöms behövt – ange vilken testmetod som ska användas kan inte anses vara något som tillför lagstiftningen något nytt. Det bör därför vara tillåtet för regeringen att besluta om sådana föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta förtydligas genom en bestämmelse i lagen.

12.9 Sekretess

I detta avsnitt finns en redogörelse för de överväganden som gjorts vad gäller sekretessfrågor kopplade till utredningens förslag. I avsnitt 12.9.1–3 finns en redogörelse för tillämplig lagstiftning. I avsnitt 12.9.4 finns utredningens förslag till en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör uppgiftslämnande mellan den beslutande myndigheten och den som utför provtagning. I avsnitt 12.9.5 finns överväganden gällande övriga behov av sekretessbrytande bestämmelser.

³⁶ Prop. 1973:90 s. 211.

12.9.1 Sekretess i utlänningsärenden

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlännningar omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Verksamhet för kontroll avser ärenden om visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, avvisning och utvisning samt kontroll- och verkställighetsåtgärder. Vad som utgör personliga förhållanden definieras inte i förarbetena utan ska bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det omfattar så skilda förhållanden som en persons adress och yttringarna av ett psykiskt sjukdomstillstånd.³⁷ Sekretessen gäller enligt 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om det inte står klart att den enskilde eller någon närstående inte lider men om uppgiften röjs. Det råder alltså en presumtion för sekretess. Begreppet ”men” är ett brett skaderekvisit. I första hand åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses var tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för bedömningen av om men föreligger måste vara den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grund av gängse värderingar i samhället. Enbart det förhållandet att en person i största allmänhet tycker att det är obehagligt att andra vet var han eller hon bor kan till exempel inte anses innebära men i lagens bemärkelse.³⁸ Att det gäller en presumtion för sekretess innebär ett starkt sekretesskydd för den enskilde. I praktiken betyder det enligt förarbetena att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av sekretessen utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften. Tillämparen har alltså ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning.³⁹

Sekretess gäller också för uppgift som rör en utlännings om det kan antas att röjandet av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännings och en utländsk stat eller myndighet

³⁷ Prop. 1979/80:2 Del A s. 84.

³⁸ Prop. 1979/80:2 Del A s. 83.

³⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 82.

eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen). Enligt denna bestämmelse finns en presumtion för offentlighet.

Sekretess gäller dessutom för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, som till exempel uppgifter om sjukdomar, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs (21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Det finns alltså en presumtion för att även dessa uppgifter är offentliga.

Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift och en prövning i ett enskilt fall leder till att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt vissa bestämmelser medan den är det enligt andra, ska de senare bestämmelserna ha företräde om inget annat anges i offentlighets- och sekretesslagen (7 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen).

12.9.2 Sekretess inom hälso- och sjukvården

Sekretess

Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, omskärelse med mera (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Med annan medicinsk verksamhet avses verksamhet som inte primärt har vård- eller behandlingssyfte. Ett sådant exempel är omskärelse av pojkar som inte är medicinskt betingad (prop. 2000/01:81 s. 33 och 48). Det råder presumtion för sekretess för uppgifterna.

Tystnadsplikt

Den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården får inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt

röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning (6 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetslagen).

12.9.3 Utlämnande av sekretessbelagda uppgifter

Allmänt om förutsättningarna för utlämnande

Uppgifter för vilka sekretess gäller får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som den lagen hänvisar till (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Med enskilda avses i princip alla – svenska och utländska – fysiska och juridiska personer av privaträttslig art (prop. 1981/82:186 s. 58).

Utlämnande med stöd av samtycke

Sekretess som gäller till skydd för en enskild gäller som huvudregel inte i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess som gäller till skydd för en enskild hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet om den enskilde samtycker till det (12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen och 10 kap. 1 § samma lag).

Utlämnande med stöd av uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Uppgiftsskyldighet är däremot inte sekretessbrytande i förhållande till enskilda aktörer.

Det finns särskilda bestämmelser som gäller för uppgiftslämnande till utländska myndigheter. En uppgift som omfattas av sekretess får inte röjas för en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om inte utlämnandet till exempel sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det

är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten (8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Utgångspunkten är alltså att en uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen inte får röjas för en utländsk myndighet om inte något av undantagen är uppfyllda. Paragrafen medför inte någon skyldighet att lämna ut uppgifter till utländska myndigheter utan funktionen är att fastställa under vilka förutsättningar som sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet.

I 7 kap. 20 § utlänningsförordningen finns en möjlighet att lämna vissa uppgifter till den stat som återvändandet ska ske till. Den verkställande myndigheten får lämna vissa uppgifter till mot- tagarlandet så att en behörig myndighet kan utfärda de resehandlingar som behövs. Det rör sig till exempel om uppgifter om fullständigt namn, kön, födelsedatum och födelseort, fotografi och fingeravtryck, medborgarskap och språk.

Nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. I sitt yttrande över motsvarande bestämmelse i den tidigare sekretesslagen (1980:100) framförde Lagrådet att en restriktiv tillämpning bör iakttas. Endast i de fall då utlämnandet är en nödvändig förutsättning för fullgörandet av ett visst åliggande som en myndighet har får sekretessen efterges. Enbart en bedömning att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom en föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen åsidosätts. Regeringen lämnade yttrandet utan invändning.⁴⁰ I förarbetena nämns som exempel på när paragrafen är tillämplig att en myndighet kan behöva ge en annan myndighet del av hemlig information till grund för ett remissyttrande. Även delgivning med part och annan föreskriven underrättelse med enskild som ett led i behandlingen av ett ärende nämns. I särskilda fall kan det också vara nödvändigt för en tjänsteman att vända sig

⁴⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

till en utomstående expert och i denna kontakt upplysa om hemliga omständigheter.⁴¹

Prövningen av om ett utlämnande ska få ske med stöd av paragrafen måste alltså göras med utgångspunkt i vilket uppdrag den utlämnande myndigheten har. Merparten av den praxis som rör tillämpningen av paragrafen utgörs av beslut från JO och JK. I ett fall bedömde JO att socialnämnden haft rätt att lämna ut sekretessbelagd information om ett omhändertaget barn till ett familjehem, eftersom ett familjehem, för att kunna ta hand om barnet på rätt sätt, måste ha viss kännedom om barnets tidigare förhållanden.⁴² Bestämmelsen har däremot inte ansetts ge stöd för att en försäkringskassa lämnar ut en kopia av en sjukhusjournal till företagshälsovården för att underlätta patientens rehabilitering. I ärendet uttalade JO att det endast är i de fall som kassan inte får den försäkrades medgivande till att lämna ut uppgifter som man kan överväga ett utlämnande med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen (nuvarande 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).⁴³ Ett annat ärende gällde om det var möjligt för skattemyndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i form av till exempel deklARATIONER, kontrolluppgifter och arbetsgivaruppgifter till privata dataföretag, så kallade servicebyråer, för registrering. Utredningen visade att vissa myndigheter inte alltid ansett sig kunna klara all registrering av deklara-tionsuppgifter utan hjälp av servicebyråer. Myndigheterna hade dock varit väl medvetna om sekretessproblemen och försett avtalen med servicebyråer med klausuler om tystnadsplikt. JO fann att det var lagligt att lämna uppgifterna för registrering under förutsättning att åtgärden verkligen var nödvändig. JO uttalade dock också att om det var nödvändigt att lägga ut registreringsarbete på en servicebyrå borde myndigheterna sträva efter att lämna ut endast sådant material som omfattades av dåvarande datalagens tystnadspliktsregel.⁴⁴

JO har också uttalat sig om bestämmelsens tillämplighet vid Polismyndighetens publicering av bilder från övervakningskameror i syfte att få allmänhetens hjälp att identifiera personer misstänkta för brott. JO uttalade att 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen måste anses lämna ett utrymme för att efter en prövning i det

⁴¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 123.

⁴² JO 1986/87 s. 193.

⁴³ JO 1984/85 s. 265.

⁴⁴ JO 1982/83 s. 238.

enskilda fallet lämna ut sekretessbelagda uppgifter på detta sätt. Med hänsyn till de vittgående konsekvenser som en publicering kan få borde nödvändighetsrekvisitet ges en restriktiv innebörd. Det bör enligt JO krävas att det inte finns något annat realistiskt sätt att komma vidare i utredningen. Alternativet till publicering ska vara att den pågående förundersökningen läggs ned. En publicering får aldrig ske slentrianmässigt eller som en genväg när det finns andra, måhända mer resurskrävande men ändå praktiskt genomförbara, åtgärder som kan vidtas för att nå samma resultat. Dessutom ställs krav på vad bilderna visar – någon eller några som utför vad som objektivt sett är ett brott eller ett försök till brott samt att det inte ska vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i minst sex månader för brottet.⁴⁵

JK har i ett ärende⁴⁶ riktat kritik mot Migrationsverket för agerandet i samband med försök att verkställa ett beslut om avvisning. I ärendet hade Migrationsverket lämnat vidare uppgifter om den enskilde i form av en personlig deklARATION till mottagarlandets ambassad i syfte att få reseedlingar utfärdade. Det rörde sig om uppgifter om ursprungsort och bostadsadress i mottagarlandet men också uppgifter om personen begått brott i Sverige och i så fall vilka, andra former av lagöverträdelser i Sverige samt datum för avresa och anledning till avresan från mottagarlandet. Frågan var om det var nödvändigt att Migrationsverket lämnade ut sådana sekretessbelagda uppgifter för att kunna fullgöra sin verksamhet – det vill säga om utlämnandet kunde ske med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. JK ansåg att det inte fanns anledning att ifrågasätta att den personliga deklARATIONEN i praktiken var en förutsättning för att avvisningen skulle kunna verkställas. JK uttalade att när det i förarbetena talas om en nödvändig förutsättning tycks dock inte avses situationer där någon utomstående ställer som krav att få ut uppgifterna. Att sådana krav bedöms behöva tillgodoses får i stället avse effektiviteten i verksamheten. Det måste enligt JK bedömas som uteslutet att representanter från en främmande stat i praktiken skulle kunna framtvunga att de får hemliga uppgifter utlämnade till sig. JK fann sammanfattningsvis att det inte var fråga om ett nödvändigt utlämnande och konstaterade att det faktum att det därmed i praktiken kan bli omöjligt att genomföra en

⁴⁵ JO 2011/12 s. 118. Se dock även JO:s beslut den 21 februari 2018, dnr 3572-2016.

⁴⁶ Justitiekanslerns beslut den 24 augusti 2007, dnr 6229-06-21.

avvisning är en konsekvens som med gällande lag måste accepteras. Efter JK:s beslut har uppgiftsskyldigheten i 7 kap. 20 § utlänningsförordningen införts som ger möjlighet till utlämnande av vissa uppgifter till mottagarländerna.

12.9.4 Uppgiftslämnande mellan beslutande myndighet och hälso- och sjukvården

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet i den föreslagna lagen för att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte mellan den beslutande myndigheten och hälso- och sjukvården.

Den myndighet som beslutar om en provtagning med stöd av den föreslagna lagstiftningen kommer att behöva lämna de uppgifter som behövs för att provtagningen ska kunna genomföras till den som ska genomföra provtagningen. Informationsbehovet bör i normalfallet vara begränsat till att det har beslutats att en provtagning ska genomföras i enlighet med den föreslagna lagstiftningen. Någon närmare upplysning om i förhållande till vilket land som verkställighet ska ske eller om anledningen till verkställigheten bör det inte finnas behov av. Det rör sig med andra ord om uppgifter som i och för sig kan anses vara relativt harmlösa men som ändå bör omfattas av sekretess med stöd av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen.

Efter att en provtagning genomförts kommer sjukvården att behöva lämna ut uppgifterna om provresultatet till den myndighet som beslutat om provtagningen. Det rör sig om uppgifter som sjukvården behandlar med stöd av patientdatalagen (2008:355) och som omfattas av sekretess med stöd av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen, eftersom det i vart fall är fråga om uppgifter i annan medicinsk verksamhet i den mening som avses i bestämmelsen.

Utlämnandet av uppgifter mellan den som beslutat om åtgärden och den som utför provtagningen är en nödvändig förutsättning för att syftet med lagstiftningen ska uppnås. Det handlar alltså snarast om verkställigheten av åtgärden. Det kan med andra ord inte jämföras med andra situationer där det är fråga om utlämnande av uppgifter som lämnats till hälso- och sjukvården frivilligt och i för-

troende. Att den myndighet som beslutat att en viss provtagning ska få genomföras också ska få del av resultatet av denna framstår som helt naturligt och kan inte anses innebära något ytterligare integritetsintrång för den enskilde utöver det som följer av själva provtagningen. Dessutom kommer uppgifterna att omfattas av sekretess med samma styrka som inom hälso- och sjukvården även hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För att säkerställa att uppgiftsutbytet kan ske bör därför den föreslagna lagen innehålla en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten rör såväl uppgiftslämnandet från den beslutande myndigheten till den som ska utföra provtagningen, som uppgiftslämnandet från den som utfört provtagningen till den beslutande myndigheten. En sådan uppgiftsskyldighet bryter såväl sekretessen med stöd av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen som tystnadsplikten i 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (jfr 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen och 6 kap. 12 § första stycket patientsäkerhetslagen).

12.9.5 Uppgiftslämnande från den verkställande myndigheten till mottagarlandet och enskilda aktörer

Utredningens bedömning: En uppgift om resultatet av en provtagning omfattas av sekretess med stöd av 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. En nödvändig förutsättning för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas är att resultatet av provtagningen kan lämnas ut till flygbolag och till mottagarlandet. Sådant utlämnande kan ske med stöd av 8 kap. 3 § 2 och 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Under coronapandemin har det funnits behov av att redovisa ett negativt provsvar för covid-19 såväl för att resa med många flygbolag, som för att få resa in i ett mottagarland. För att en genomförd provtagning med tvång ska få avsedd effekt krävs alltså att testresultatet kan lämnas ut till både mottagarlandet och flygbolaget.

En första fråga är förstås om resultatet av provtagningen över huvud taget omfattas av sekretess hos Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. En uppgift om resultatet av en provtagning är en uppgift om enskildas personliga förhållanden i den mening som

avses i 37 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Det gäller även om det endast avser att provsvaret är negativt, det vill säga att utlänningen inte lider av viss sjukdom. Även detta är något som avslöjar något om utlänningens personliga förhållanden. Om inte en uppgift om ett negativt resultat skulle vara sekretessbelagt skulle det dessutom kunna gå att sluta sig till att ett testresultat är positivt genom att uppgiften i ett sådant fall inte lämnas ut, medan den skulle ha lämnats ut om testresultatet var negativt. Som utgångspunkt bör därför även ett negativt provtagningsresultat för en sjukdom som omfattas av lagstiftningen omfattas av sekretess hos myndigheterna.

Det skulle kunna ifrågasättas om ett utlämnande till flygbolag och mottagarland av ett provtagningsresultat verkligen skulle innebära att den enskilde lider men. Vad gäller covid-19 har det varit uppgifter som alla som reser behövt lämna. Det säger ingenting om den enskilde mer än att han eller hon vid tidpunkten för provtagningen inte led av en viss sjukdom. Bedömningen av om den enskilde riskerar att lida men måste dock göras i det enskilda fallet, med beaktande av de omständigheter som råder vid tidpunkten för utlämnandet. Det behöver också beaktas att det råder en presumtion för sekretess vilket gör att utrymmet för att lämna ut uppgiften är begränsat. Dessutom är det i nuläget inte möjligt bedöma hur situationen kommer att se ut om provtagning med tvång införs i förhållande till ytterligare sjukdomar. Att uppgifter om en enskilds hälsotillstånd lämnas ut från en myndighet bör dock typiskt sett anses innebära men för den enskilde. Utredningens bedömning är därför att en uppgift om ett negativt provtagningsresultat kommer att omfattas av sekretess och att det då behövs någon form av stöd för att uppgiften ska kunna lämnas ut till såväl mottagarland som flygbolag.

Ett flygbolag är en enskild aktör vilket betyder att det för att ett utlämnande av sekretessbelagd information krävs antingen att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen eller att en ny sådan införs. Vad gäller ett utlämnande till mottagarlandet kan ett sådant utlämnande ske genom en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning, som blir sekretessbrytande med stöd av 8 kap. 3 § 1 offentlighets- och sekretesslagen. Alternativt, om ett utlämnande hade kunnat ske till en svensk myndighet i motsvarande fall och det står klart att det är förenligt med

svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten, enligt 8 kap. 3 § 2 offentlighets- och sekretesslagen.

En sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, som också gäller för utlämnande till enskilda aktörer, är den som medger nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. För att denna bestämmelse ska kunna tillämpas krävs att det är nödvändigt för den utlämnande myndigheten att uppgiften lämnas ut. Det intresse som den som tar emot uppgiften har av den ska alltså inte påverka bedömningen. För att ett utlämnande ska kunna ske krävs också att utlämnandet på något sätt hör samman med den utlämnande myndighetens kärnuppdrag. Att kunna lämna ut uppgifter om hälsotillstånd måste enligt utredningen anses som nödvändigt för den utlämnande myndighetens verksamhet. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har fått i uppdrag att verkställa avlägsnandebeslut. Att mottagarlandet och de flygbolag som myndigheterna anlitar får tillgång till vissa uppgifter om personen som ska avlägsnas – däribland vissa uppgifter om personens hälsotillstånd – är nödvändigt för att återvändandet över huvud taget ska kunna ske. Det är alltså inte bara en fråga om effektiviteten av myndigheternas uppgifter utan en central förutsättning för att upprätthålla ett återvändande över huvud taget. Att sekretessbelagda uppgifter i någon utsträckning kan behöva lämnas ut för att detta uppdrag ska kunna utföras framstår därför som naturligt och nödvändigt.

Det som talar emot att utlämnandet till flygbolag ska kunna ske med stöd av bestämmelsen är framför allt den bedömning som JK har gjort i sitt beslut från 2007. I beslutet finner JK att bestämmelsen 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (dåvarande 1 kap. 5 § sekretesslagen) inte kan användas när den som uppgiften ska lämnas ut till ställer krav på att uppgiften ska lämnas ut och att ett sådant utlämnande snarare handlar om effektiviteten i den utlämnande myndighetens verksamhet. Även här handlar det om uppgifter som den som utlämnandet sker till ställer krav på att få del av. Samtidigt handlar det snarare om att myndigheterna behöver använda sig av en viss tjänst eller utföra en viss uppgift och uppgiftslämnandet på detta sätt är en nödvändig förutsättning för att tjänsten eller uppgiften ska kunna utföras. På detta sätt liknar uppgiftslämnandet det där en myndighet behöver lämna ut vissa uppgifter till en expert i syfte att kunna utnyttja dennes expertkunskaper, något som nämns

i förarbetena som ett exempel på en situation där 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen är tillämplig.

I allmänhet är uppgifter om en enskilds hälsotillstånd känsliga. Enbart uppgiften om att en person inte lider av en viss sjukdom kan dock inte anses vara särskilt känslig. För att en möjlighet till provtagning alls ska få införas kommer att krävas en mer omfattande och generell påverkan liknande den som varit under coronapandemin. Det kommer också enbart att handla om att föra vidare uppgifter om att någon inte lider av en viss sjukdom. Utredningens utgångspunkt är därför att det i allmänhet bör vara fråga om uppgifter som inte är särskilt känsliga. Det har inte heller under coronapandemin varit uppgifter som endast den som ska utvisas behöver lämna utan något som alla som vill resa, till vissa länder i vart fall, måste lämna. På detta sätt går det inte att jämföra med situationen i JK-ärendet där det var fråga om känsliga uppgifter som en ambasad krävde endast för den som hade sökt asyl i Sverige. Det är också svårt att säga att uppgiftslämnandet bara rör effektiviteten i myndigheternas verksamhet. En provtagning ska endast få genomföras om den är absolut nödvändig för att genomföra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Förslaget att införa en möjlighet till provtagning med tvång motiveras av betydelsen av att ett fungerande återvändande kan upprätthållas även under en pandemi. Det måste därför anses vara en helt nödvändig förutsättning för fullgörandet av myndigheternas uppdrag att verkställa avlägsnandebeslutet, att även de uppgifter som krävs för att beslutet ska kunna verkställas kan lämnas ut.

När det gäller uppgiftslämnande till mottagarlandet torde ett utlämnande ha kunnat ske till en svensk myndighet med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen i en motsvarande situation. Det får också anses vara helt förenligt med svenska intressen att uppgiften kan lämnas ut i syfte att möjliggöra att avlägsnandebeslut verkställs. Det är alltså fråga om en sådan situation som beskrivs i 8 kap. 3 § 2 offentlighets- och sekretesslagen.

Uppgiften om resultatet av provtagningen bör därför kunna lämnas ut med stöd av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen och 8 kap. 3 § 2 offentlighets- och sekretesslagen till flygbolag respektive till mottagarlandet. Detta eftersom det bedöms vara en nödvändig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra

sitt uppdrag att uppgifterna lämnas ut. Utlänningen bör informeras om att informationen har lämnats ut.

12.10 Hälsa- och sjukvård

Utredningens förslag innebär att själva utförandet av provtagningen behöver utföras av någon med hälso- och sjukvårdskompetens. En fråga blir därför hur en sådan provtagning ska betraktas ur ett hälso- och sjukvårdsperspektiv. Detta får också betydelse för vissa andra frågor om till exempel behandlingen av uppgifter och vad som gäller om den enskilde skadas. I detta avsnitt finns utredningens övervägande och förslag i dessa frågor i avsnitt 12.10.2. I avsnitt 12.10.3 finns en redogörelse för hälso- och sjukvårdens skyldighet att utföra provtagning.

12.10.1 Gällande rätt

Hälso- och sjukvårdslagen

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) innehåller bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamheten ska organiseras och bedrivas. Det är en ramlag som inte ska detaljstyra verksamheten. Mycket förenklat kan sägas att lagen sätter ramarna för hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Lagen består av olika avdelningar. I första avdelningen finns tillämpningsbestämmelser och definitioner. Andra avdelningen innehåller bestämmelser som gäller för all hälso- och sjukvård. I tredje respektive fjärde avdelningen regleras regionens respektive kommunens ansvar som huvudman. Slutligen finns i femte avdelningen övriga bestämmelser för huvudmännen.

Hälso- och sjukvårdslagen gäller för samtliga vårdgivare samt regioner och kommuner som huvudmän (1 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen). Med vårdgivare avses en statlig myndighet, region, kommun eller annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen).

Begreppet hälso- och sjukvård är centralt i lagen och definieras i 2 kap. 1 § som åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och

behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna. Tandvård omfattas inte av begreppet. De förebyggande åtgärderna består av såväl miljöinriktade som individinriktade åtgärder.⁴⁷

Regionerna ansvarar för att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt inom regionen samt för vissa andra grupper (8 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdslagen). Regionerna ansvarar också för att erbjuda omedelbar vård åt den som vistas i regionen utan att vara bosatt där och som behöver det (8 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen).

Vårdavgifter och avgifter med anledning av att patienter uteblir från avtalade besök får tas ut enligt grunder som regionen eller kommunen bestämmer (17 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen).

Patientlagen

Patientlagen syftar till att inom hälso- och sjukvårdsverksamhet stärka och tydliggöra patientens ställning och att främja patientens integritet, självbestämmande och delaktighet (1 kap. 1 § patientlagen). I lagen definieras hälso- och sjukvård som dels åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, dels sjuktransporter (1 kap. 5 § patientlagen). Lagen innehåller bestämmelser om tillgänglighet, information, samtycke, delaktighet, fast vårdkontakt och individuell planering, val av behandlingsalternativ och hjälpmedel, ny medicinsk bedömning, val av utförare, personuppgifter och intyg samt synpunkter, klagomål och patientsäkerhet (1 kap. 1 § patientlagen).

En patient ska få information om bland annat sitt hälsotillstånd, de metoder som finns för undersökning, vård och behandling, vid vilken tidpunkt man kan förvänta sig vård och möjligheten att välja behandlingsalternativ samt vårdgivare och utförare av offentligt finansierad hälso- och sjukvård (3 kap. 1 och 2 §§ patientlagen). Patientens självbestämmande och integritet ska respekteras. Hälso- och sjukvård får inte ges utan patientens samtycke om inte annat följer av lagstiftning (4 kap. 1 och 2 §§ patientlagen).

⁴⁷ Prop. 1981/82:97 s. 33–37.

Personuppgifter ska utformas och behandlas så att patientens och övriga registrerades integritet respekteras (10 kap. 1 § patientlagen).

En patient som drabbats av en vårdskada ska snarast informeras om bland annat att det inträffat en händelse som medfört en vårdskada, patientnämndernas uppgift att hjälpa patienten att föra fram klagomål och få svar av vårdgivaren, möjligheten att anmäla klagomål till Inspektionen för vård och omsorg samt möjligheten att begära ersättning enligt patientskadelagen eller från läkemedelsförsäkringen (11 kap. 2 § patientlagen).

Patientsäkerhetslagen

Patientsäkerhetslagen syftar till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården och därmed jämförlig verksamhet (1 kap. 1 § patientsäkerhetslagen). Lagen innehåller bestämmelser om anmälan om verksamhet, vårdgivarens ansvar att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete, behörighetsfrågor, begränsningar i rätten för andra än hälso- och sjukvårdspersonal att vidta vissa hälso- och sjukvårdande åtgärder samt skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal. Vidare finns bestämmelser om Inspektionen för vård- och omsorgs tillsyn, prövotid och återkallelse av legitimation, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd samt straffbestämmelser och överklagande.

Med hälso- och sjukvård avses sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Begreppet hälso- och sjukvård är med andra ord bredare i patientsäkerhetslagen än vad det är enligt hälso- och sjukvårdslagen och patientlagen.

Med vårdgivare avses statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (1 kap. 3 §

patientsäkerhetslagen). Med hälso- och sjukvårdspersonal avses bland annat den som har legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården, personal som är verksam vid sjukhus och andra vårdinrättningar och som medverkar i hälso- och sjukvård av patienter samt den som i annat fall vid hälso- och sjukvård av patienter biträder en legitimerad yrkesutövare. Med legitimerad yrkesutövare jämställs den som enligt särskilt förordnande har motsvarande behörighet (1 kap. 4 § första stycket 1–3 samt andra stycket patientsäkerhetslagen).

En vårdskada är enligt lagen lidande, kroppslig eller psykisk skada eller sjukdom samt dödsfall som hade kunnat undvikas om adekvata åtgärder hade vidtagits vid patientens kontakt med hälso- och sjukvården. En allvarlig vårdskada är en vårdskada som är bestående och inte ringa eller som har lett till att patienten fått ett väsentligt ökat vårdbehov eller har avlidit (1 kap. 5 § patientsäkerhetslagen). Patientsäkerhet innebär enligt lagen skydd mot vårdskada (1 kap. 6 § patientsäkerhetslagen).

Vårdgivaren ska vidta de åtgärder som behövs för att förebygga att patienter drabbas av vårdskador (3 kap. 2 § patientsäkerhetslagen).

Andra än hälso- och sjukvårdspersonal får enligt 5 kap. 1 § 1 patientsäkerhetslagen inte yrkesmässigt undersöka någons hälso-tillstånd eller behandla någon annan för sjukdom eller därmed jämförligt tillstånd genom att i förebyggande, botande eller lindrande syfte behandla sådana smittsamma sjukdomar som enligt smittskyddslagen är anmälningspliktiga sjukdomar. Åtgärder som utslutande innebär undersökning av sådana sjukdomar faller inte innanför lagens tillämpningsområde.⁴⁸

I 6 kap. patientsäkerhetslagen finns bestämmelser om skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal. Hälso- och sjukvårdspersonal ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Vården ska så långt möjligt utformas och genomföras i samråd med patienten (6 kap. 1 § patientsäkerhetslagen).

En läkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är enligt 6 kap. 9 § patientsäkerhetslagen skyldig att – i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hind-

⁴⁸ Johnsson, Patientsäkerhetslagen, En kommentar. Kommentaren till 5 kap. 1 §. Juno version 1, publicerad 2020-12-03.

rar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det – utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller överförmyndare. En läkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är på begäran av polisman skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra en undersökning som innebär kroppsbesiktning av någon som är misstänkt för ett brott som kan ge frihetsstraff. Begränsningen i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden gäller inte för läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård och, när det gäller undersökning och utlåtande om alkoholpåverkan, inte heller för någon annan läkare.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen. För den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården gäller tystnadsplikt enligt patientsäkerhetslagen (6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen). Patientsäkerhetslagen innehåller också vissa uppgiftsskyldigheter. Hälso- och sjukvårdspersonalen är till exempel skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövs för en rättsmedicinsk undersökning (6 kap. 15 § 3 patientsäkerhetslagen).

Hälso- och sjukvården och dess personal står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg (7 kap. 1 § patientsäkerhetslagen). Tillsynen innebär enligt bestämmelserna i 7 kap. patientsäkerhetslagen bland annat granskning av att hälso- och sjukvårdsverksamheten och dess personal uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter.

Patientskadlagen

Patientskadlagen (1996:799) innehåller bestämmelser om rätt till patientskadeersättning och om skyldighet för vårdgivare att ha en försäkring som täcker sådan ersättning (1 § patientskadlagen). Lagen täcker endast skador som har uppkommit i samband med hälso- och sjukvård i Sverige (3 § patientskadlagen). Med hälso- och sjukvård avses sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, lagen om omskärelse av pojkar,

lagen om försäkringsmedicinska utredningar eller lagen om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, annan liknande medicinsk verksamhet samt verksamhet inom detaljhandeln med läkemedel och sådan verksamhet som omfattas av lagen om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, allt under förutsättning att det är fråga om verksamhet som utövas av personal som omfattas av 1 kap. patientsäkerhetslagen (5 § patientskadlagen). Med annan liknande medicinsk verksamhet avses till exempel levandeundersökningar i rättsmedicinskt syfte, rättspsykiatriska undersökningar och medicinsk forskning på människor.⁴⁹

Patientskadeersättning lämnas för personskada på patient om det föreligger övervägande sannolikhet för att skadan är orsakad av bland annat undersökning, vård, behandling eller liknande åtgärd om skadan kunnat undvikas genom ett annat utförande av det valda förfarandet eller genom val av ett annat tillgängligt förfarande som enligt en bedömning i efterhand från medicinsk synpunkt skulle ha tillgodosett vårdbehovet på ett mindre riskfyllt sätt eller olycksfall i samband med undersökning, vård, behandling eller liknande åtgärd (6 § första stycket 1 och 5 patientskadlagen). Det finns vissa undantag från rätten till patientskadeersättning i 7 § patientskadlagen.

En förutsättning för att ersättning ska betalas är att en person har skadat sig i sin egenskap av patient.⁵⁰ Begreppet patient har inte definierats i lagstiftningen. I vissa fall kan det te sig långsökt att benämna den mot vilken åtgärder riktar sig som patient. Det gäller till exempel situationen där den enskilde inte frivilligt tagit kontakten med hälso- och sjukvården utan mer eller mindre tvingats till denna, till exempel då Polismyndigheten begär blodprovstagning vid misstanke om trafiknykterhetsbrott. I denna situation är den enskilde inte patient i ordets vedertagna mening. Syftet är inte att bota, lindra eller trösta eller att förebygga ohälsa. Samtidigt rör det sig om relationer då det är av avgörande betydelse att den ena parten är hälso- och sjukvårdspersonal och utför åtgärder som personalen i denna sin egenskap är kompetent att utföra samt att åtgärden riktar sig mot en enskild. Det skulle enligt lagstiftaren vara otillfredsställande om felgrepp som innebär avsteg från vetenskap och beprövad erfarenhet i ett sådant sammanhang inte skulle kunna prövas på samma sätt som då det gäller rena sjukvårdsinsatser. Med

⁴⁹ Prop. 1995/96:187 s. 77.

⁵⁰ Prop. 1995/96 :187 s. 76.

patient avses alltså alla som etablerat en kontakt med hälso- och sjukvården angående sitt eget hälsotillstånd. Det spelar ingen roll om kontakten etableras efter den enskildes eget initiativ eller om det sker på något annat sätt. När någon ges vård eller behandling ska han eller hon, oavsett anledningen till åtgärden, betraktas som patient.⁵¹

Patientdatalagen

Patientdatalagen (2008:355) tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. I lagen finns också bestämmelser om skyldighet att föra patientjournal (1 kap. 1 § patientdatalagen). Med hälso- och sjukvård avses i lagen verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, lagen om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen, lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., lagen om försäkringsmedicinska utredningar, lagen om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar samt den upphävda lagen (1944:133) om kastrering.

Patientdatalagen innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning vid sådan behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården som är helt eller delvis automatiserad eller där uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 4 § patientdatalagen).

Behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen får utföras även om den enskilde motsätter sig den, med vissa undantag (2 kap. 2 § patientdatalagen). Personuppgifter som behandlats för vissa ändamål får till exempel inte göras tillgängliga genom elektronisk åtkomst för den som arbetar vid en annan vårdenhet eller inom en annan vårdprocess hos samma vårdgivare om patienten motsätter sig det (4 kap. 4 § patientdatalagen). Personuppgifter får inte heller behandlas i ett nationellt eller regionalt kvalitets-

⁵¹ Prop. 1993/93:149 s. 76 och 77, se även prop. 1995/96 :187 s. 24 och 76.

register om den enskilde motsätter sig det (7 kap. 2 § patientdatalagen).

Personuppgifter får behandlas inom hälso- och sjukvården om det behövs för att fullgöra skyldigheten att föra patientjournal, administration som rör patienter och som syftar till att ge vård i enskilda fall, upprätta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning (2 kap. 4 § första stycket 1–3 patientdatalagen). Personuppgifter som behandlas för något av ändamålen i 2 kap. 4 § patientdatalagen får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. De får dessutom behandlas för andra ändamål om de inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (2 kap. 5 § patientdatalagen).

En vårdgivare är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som vårdgivaren utför (2 kap. 6 § patientdatalagen). Endast de personuppgifter som behövs för ändamålen i 2 kap. 4 § patientdatalagen får behandlas. Uppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden får endast behandlas om det är absolut nödvändigt för sådana ändamål (2 kap. 7 § patientdatalagen). Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt (2 kap. 7 a § patientdatalagen).

Vid vård av patienter ska det föras en patientjournal (3 kap. 1 § patientdatalagen). Patientjournalen får bara innehålla de uppgifter som behövs för ändamålen i 2 kap. 4 § första stycket 1 och 2 (3 kap. 5 § patientdatalagen). Om uppgifterna finns tillgängliga ska journalen alltid innehålla till exempel uppgift om patientens identitet, väsentliga uppgifter om bakgrunden till vården, uppgift om ställd diagnos och anledning till mera betydande åtgärder och väsentliga uppgifter om vidtagna och planerade åtgärder (3 kap. 6 § patientdatalagen).

Utlämnande av uppgifter och handlingar genom direktåtkomst är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning (5 kap. 4 § patientdatalagen). Får en personuppgift lämnas ut kan det ske på medium för automatiserad behandling (5 kap. 6 § patientdatalagen).

12.10.2 Är provtagning med tvång hälso- och sjukvård?

Utredningens bedömning: Provtagning med tvång i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska inte anses utgöra hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening.

Utredningens förslag: Provtagning med tvång i syfte att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut ska anses vara hälso- och sjukvård i patientsäkerhetslagens, patientskadelagens och patientdatalagens mening. Detta ska framgå av de aktuella lagarna och av en bestämmelse i den föreslagna lagen om provtagning med tvång.

I hälso- och sjukvårdslagen ska förtydligas att lagen inte är tillämplig vid provtagning med tvång.

Hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening

Begreppet hälso- och sjukvård definieras på olika sätt beroende på i vilken lagstiftning begreppet förekommer. Hälso- och sjukvårdslagens definition av hälso- och sjukvård är snävare än begreppet hälso- och sjukvård i till exempel patientskadelagen eller patientdatalagen. En omständighet som tycks vara av betydelse för om en viss åtgärd anses utgöra hälso- och sjukvård eller inte är syftet med att den genomförs.

Utredningen föreslår att provtagning med stöd av tvång för vissa sjukdomar endast ska få genomföras av läkare eller sjuksköterskor. Den kommer med andra ord att ha mycket stora likheter med en provtagning som genomförs för att utreda en persons hälsotillstånd i syfte att vidta medicinska åtgärder. Provtagningen genomförs också för att kontrollera om en person lider av en viss sjukdom. Provtagning som genomförs med tvång med stöd av den lagstiftning som utredningen föreslår genomförs dock inte i syfte att ge utlänningen viss vård. Den enda anledningen till att provtagningen genomförs är för att möjliggöra verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Utredningens uppfattning är att en sådan provtagning inte bör anses utföras för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar i den mening som avses i hälso- och sjukvårdslagen. Provtagning som genomförs med tvång med stöd av den lag-

stiftning som utredningen föreslår ska därför inte anses utgöra hälso- och sjukvård i hälso- och sjukvårdslagens mening. Detta bör förtydligas genom ett tillägg i hälso- och sjukvårdslagen.

Skulle resultatet av provtagningen vara positivt och ge hälso- och sjukvården anledning att vidta medicinska åtgärder eller vidta smittspårningsåtgärder blir däremot dessa åtgärder givetvis att anse som hälso- och sjukvård. Dessa får då följa de regler som gäller för sådana åtgärder generellt. Det påverkar dock inte förhållandet att den inledande provtagningen inte genomfördes av medicinska skäl.

Hälso- och sjukvård i andra lagar som rör patientsäkerheten

Frågan blir då om det finns anledning att låta annan lagstiftning som reglerar hälso- och sjukvården gälla även för provtagning som genomförs med stöd av lagen.

När en ny lag om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar skulle införas, fördes följande resonemang i förarbetena. Estetiska behandlingar som görs i förskönande eller förbättrande syfte utgör inte hälso- och sjukvård enligt den definition som anges i hälso- och sjukvårdslagen eftersom behandlingarna inte görs av medicinska skäl. Däremot bör riskfyllda estetiska behandlingar som utförs av medicinsk personal underställas liknande krav på säker vård som ingrepp som görs inom hälso- och sjukvården. Estetiska behandlingar utgör enligt regeringens mening medicinska åtgärder i själva genomförandet, som i allt väsentligt bör uppfylla de krav på patientsäkerhet som finns inom hälso- och sjukvården. Därför gjordes relevant patientskyddslagstiftning – patientsäkerhetslagen, patientskadelagen och patientdatalagen tillämplig på sådana behandlingar som omfattades av den lagens tillämpningsområde.⁵²

När lagen om omskärelse av pojkar infördes konstaterades i förarbetena att sådan omskärelse som inte är medicinskt betingad inte är att anse som hälso- och sjukvård enligt dåvarande hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Reglerna om skydd för patienter blev därför inte automatiskt tillämpliga på omskärelse som sker av religiösa, kulturella eller hygieniska skäl. Det tydliggjordes därför i lagstiftningen att vissa lagar – motsvarande nuvarande patient-

⁵² Prop. 2020/21:57 s. 16 och 17.

säkerhetslagen, patientskadlagen och patientdatalagen – skulle vara tillämpliga när läkare utförde omskärelse enligt den lagen.⁵³

I samband med att en ny lag om försäkringsmedicinska utredningar infördes gjorde regeringen följande bedömning. En försäkringsmedicinsk utredning kan ha stora likheter med en vanlig läkarundersökning och det kan finnas risk för att den försäkrade drabbas av en skada i samband med en sådan utredning. Risken för att en försäkrad kommer att skadas vid en försäkringsmedicinsk utredning får dock bedömas som relativt liten men kan inte uteslutas. Det finns därför anledning att ha en försäkring som täcker eventuella skador som kan drabba den försäkrade i samband med sådana utredningar. För att säkerställa skyddet för den enskilde i samband med en försäkringsmedicinsk utredning ansågs det vara ändamålsenligt att utnyttja den befintliga patientförsäkringen och göra patientskadlagen tillämplig på försäkringsmedicinska utredningar.⁵⁴ Även patientsäkerhetslagen gjordes tillämplig på denna typ av utredningar. En försäkringsmedicinsk utredning kan inbegripa olika övningar, tester med mera och det kan inte uteslutas att dessa övningar, tester med mera kan leda till lidande eller skada för den försäkrade. Risken för en så kallad vårdskada bör vara liten men rent teoretiskt finns alltid en risk för skada även vid de enklaste övningar och tester. Patientsäkerhetslagen utgör en del av ett regelsystem som syftar till att säkerställa skyddet för den enskilde i dennes kontakt med hälso- och sjukvården och dess personal. Försäkrade som genomgår en försäkringsmedicinsk utredning inom en hälso- och sjukvårdsverksamhet bör ha samma skydd för sin person och integritet som en patient har i motsvarande situation inom hälso- och sjukvården.⁵⁵

På samma sätt som när lagstiftning om andra medicinska åtgärder införts, som visserligen inte är hälso- och sjukvård men som ändå utförs av medicinsk personal, finns det anledning att överväga behovet av lagstiftning som rör säkerheten för den enskilde när det gäller den nu föreslagna lagen om provtagning med tvång. I det här fallet rör det sig dessutom om situationer där myndigheter tvingar den enskilde att genomgå viss undersökning. Det gör att det finns ett stort behov av att säkerställa att de rättigheter som tillkommer

⁵³ Prop. 2000/01:81 s. 20 och 21.

⁵⁴ Prop. 2017/18:224 s. 89.

⁵⁵ Prop. 2017/18:224 s. 92.

andra personer som drabbas av vårdskador inom sjukvården också tillkommer den som genomgår en provtagning med tvång. Risken för att en vårdskada ska uppkomma i samband med en provtagning med stöd av lagen får visserligen anses vara ytterst begränsad. Provtagningen utgör dock ett kroppsligt ingrepp. Det kan inte heller nu förutses hur provtagningen för eventuella ytterligare, tillkommande sjukdomar kommer att genomföras. Utredningens bedömning är därför att patientsäkerhetslagen och patientskadelagen ska vara tillämplig vid provtagning med stöd av den nu föreslagna lagstiftningen.

Provtagningen kommer också att innebära viss personuppgiftsbehandling inom hälso- och sjukvården. Även patientdatalagen bör därför vara tillämplig vid provtagningar med stöd av den föreslagna lagen. Det betyder till exempel att uppgifter om provtagningen som utförts kommer att journalföras (3 kap. 1 § patientdatalagen). På ansökan av bland annat patienten får Inspektionen för vård och omsorg besluta att journalen helt eller delvis ska förstöras, under förutsättning att det anförs godtagbara skäl för ansökan, att patientjournalen uppenbarligen inte behövs för patientens vård och det från allmän synpunkt uppenbarligen inte finns skäl att bevara journalen (8 kap. 4 § patientdatalagen). För att förstöringen ska få ske krävs att anteckningarna är sådana att det rimligen kan medföra en psykisk belastning eller liknande för patienten om de bevaras. Det finns möjlighet att beakta olika samhällsintressen som avser journalmaterialet och enligt förarbetena får det överlämnas till den beslutande myndigheten att ange i vilken utsträckning samhället har behov av att journalmaterialet bevaras.⁵⁶ Enligt information på Inspektionen för vård och omsorgs hemsida kan journaluppgifterna inte förstöras om de har använts som underlag i något annat sammanhang, till exempel hos en myndighet. Eftersom syftet med provtagningen är att resultatet av den ska användas som underlag vid myndigheternas arbete med verkställighet av avlägsnandebeslutet kommer det normalt sett inte finnas förutsättningar för att förstöra journaluppgifterna.

⁵⁶ Prop. 1984/85:189 s. 50.

12.10.3 Skyldighet att genomföra provtagning

Utredningens bedömning: Hälso- och sjukvårdens skyldighet att genomföra provtagning med tvång på begäran av Polismyndigheten regleras i 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen.

Utredningens förslag: Även Säkerhetspolisen ska ha rätt att begära sådan undersökning som följer av den föreslagna lagstiftningen.

Den provtagning som utredningen föreslår kommer i många fall att behöva genomföras inom hälso- och sjukvården. Hälso- och sjukvården bistår i dag bland annat Polismyndigheten med blodprovstagning i samband med misstanke om trafiknykterhetsbrott. Beslut om en sådan undersökning fattas av Polismyndigheten men själva undersökningen utförs av hälso- och sjukvården som fakturerar Polismyndigheten för utförd undersökning. Skyldigheten att bistå Polismyndigheten i detta avseende följer såvitt utredningen förstår av 6 kap. 9 § första stycket patientsäkerhetslagen. Utredningen har föreslagit att denna lag ska vara tillämplig också på de undersökningar som sker på grund av den nu föreslagna lagstiftningen. Skyldigheten för hälso- och sjukvården att bistå med undersökningar bör alltså kunna omfatta även de nu föreslagna åtgärderna, när Polismyndigheten begär att en provtagning ska genomföras.

Provtagningen kan behöva genomföras med viss skyndsamhet för att säkerställa att resultatet av den är klart i anslutning till en bokad resa. Behovet av skyndsamhet kan dock variera beroende på vilken sjukdom det är fråga om i framtiden. Till skillnad från provtagning som genomförs i samband med till exempel misstänkt trafiknykterhetsbrott bör dock provtagning med stöd av den föreslagna lagen i stor utsträckning vara möjlig att planera. I samband med att en resa bokas bör också provtagningen kunna planeras, om utlänningsmyndigheten inte samtycker till provtagning på frivillig väg. Det medför att hälso- och sjukvården bör få goda förutsättningar för att planera sin verksamhet.

Även Säkerhetspolisen kan besluta om provtagning. Den aktuella bestämmelsen i patientsäkerhetslagen reglerar dock inte någon skyldighet att bistå Säkerhetspolisen med provtagning. Det framstår inte som lämpligt att Säkerhetspolisen skulle behöva be Polis-

myndigheten om hjälp för att provtagningen ska kunna genomföras, inte minst av sekretesskäl. Skyldigheten för hälso- och sjukvården att utfärda intyg bör därför utökas till att omfatta även Säkerhetspolisen. För Säkerhetspolisens del bör dock skyldigheten begränsas till att enbart gälla provtagningar med stöd av den föreslagna lagen.

12.11 Personuppgiftsbehandling och proportionalitet

12.11.1 Viss ökad behandling av känsliga personuppgifter

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om en ny möjlighet till provtagning med tvång kommer att innebära viss ökad behandling av känsliga personuppgifter.

Utredningens förslag om att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska få besluta om att en utlänning ska genomgå provtagning med tvång för vissa sjukdomar och att hälso- och sjukvården ska genomföra sådan provtagning kommer att innebära viss ökad personuppgiftsbehandling om och när den föreslagna lagstiftningen börjar tillämpas.

För Polismyndighetens och Säkerhetspolisens del handlar det om att man kommer att behandla känsliga personuppgifter i form av uppgifter om en utlännings hälsotillstånd i ökad utsträckning. Sådana uppgifter kommer dock endast att få behandlas i de situationer där denna uppgift är absolut nödvändig för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Regelverket är alltså utformat på ett sätt som innebär att känsliga personuppgifter inte kommer att behandlas i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att de verkställande myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag. Behandling av sådana uppgifter har för Polismyndighetens del stöd i 14 § utlänningsdatalagen. För Säkerhetspolisens del finns det stöd för behandlingen i 9 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Ytterligare en följd av utredningens förslag är att känsliga personuppgifter om en utlännings hälsotillstånd kommer att överföras till tredje land och till enskilda aktörer. Att personuppgifter förs över till tredje land och enskilda aktörer i samband med att ett

avlägsnandebeslut ska verkställas är en helt avgörande faktor för att de verkställande myndigheterna ska kunna utföra sitt uppdrag. Det förekommer redan i dag med stöd av befintlig lagstiftning. Utredningens förslag innebär att en ny kategori av personuppgifter kommer kunna överföras men innebär inte att personuppgifter kommer behöva överföras i fler fall än i dag. Förslaget är avgränsat till situationer där behandlingen är absolut nödvändig för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Sådan behandling måste anses ha stöd i myndigheternas respektive registerlagstiftning.

För hälso- och sjukvårdens del kommer det också innebära viss ökad behandling av känsliga uppgifter om en utlännings hälsotillstånd. Behandling av sådana uppgifter sker regelmässigt inom hälso- och sjukvården. Det är dock i denna situation inte fråga om behandling som sker för att ge en person vård utan för att fullgöra dokumentationskrav och uppgifter som följer av patientsäkerhetslagen. Det är alltså fråga om att ett sådant uppdrag för hälso- och sjukvården utsträcks till en ny situation. Även för hälso- och sjukvårdens del är dock behandlingen avgränsad till sådana situationer där den är nödvändig. Hälso- och sjukvårdens behandling av personuppgifter har stöd i patientdatalagen.

Det kommer också att bli fråga om visst överlämnande av personuppgifter mellan de verkställande myndigheterna och hälso- och sjukvården.

12.11.2 Omfattningen av personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Det är svårt att avgöra omfattningen av personuppgiftsbehandlingen. Den rör dock en avgränsad målgrupp och kommer bara ske när det är absolut nödvändigt för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det talar för att personuppgiftsbehandlingen bör bli relativt begränsad.

Det är svårt att på förhand avgöra omfattningen av personuppgiftsbehandlingen med anledning av utredningens förslag. En sådan bedömning är beroende av vilka sjukdomar som i framtiden kan tänkas motivera att provtagning ska få ske liksom hur omfattande mottagarländers krav på redovisning av provsvar för inresa kommer

att vara. En sådan bedömning måste därför göras i samband med att nya sjukdomar förs in i lagstiftningen.

Det finns dock omständigheter som talar för att personuppgiftsbehandlingen bör bli relativt begränsad när det gäller antalet ärenden. Det kommer att bli aktuellt i en avgränsad grupp ärenden – frihetsberövade utlänningar som har ett avlägsnandebeslut som kan verkställas och det enda hindret mot verkställighet är att utlänningen inte genomgår en absolut nödvändig provtagning på frivillig väg.

12.11.3 De övergripande ändamålen med personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Utredningens förslag har som ändamål att öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut.

Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får senare inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning – finalitetsprincipen).

Ändamålet med den föreslagna provtagningsmöjligheten är att den ska öka förutsättningarna för att verkställa avlägsnandebeslut. Hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling sker för ändamålet att upprätta dokumentation som följer av lag och fullgöra uppgiftsskyldighet som följer av lag – det vill säga att utfärda intyg på begäran av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med stöd av patientsäkerhetslagen och att överlämna dessa uppgifter till myndigheterna.

12.11.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningens bedömning: Personuppgiftsbehandlingen kommer att vara nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse och för att fullgöra rättsliga förpliktelser. Behandlingen av personuppgifter kommer att ha stöd i EU:s dataskyddsförordning och i befintlig registerlagstiftning.

Den föreslagna bestämmelsen om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet utgör rättslig grund för överlämnandet av per-

sonuppgifter från hälso- och sjukvården till de verkställande myndigheterna.

Polismyndighetens och hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling med anledning av den föreslagna lagen kommer att ske inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde. Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling sker i syfte att upprätthålla nationell säkerhet och omfattas därmed varken av brottsdatalogens eller EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde.⁵⁷ Även om hälso- och sjukvården i vissa fall kan komma att behandla personuppgifter på grund av en begäran från Säkerhetspolisen sker deras personuppgiftsbehandling inom EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde.

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Säkerhetspolisen får behandla personuppgifter bland annat för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Syftet är att utredningens förslag ska öka de verkställande myndigheternas förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut. Detta får anses vara uppgifter av allmänt intresse. Det får också anses vara uppgifter som följer av utlänningslagstiftningen. De verkställande myndigheternas personuppgiftsbehandling sker därmed för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse och för att fullgöra uppgifter enligt utlänningslagstiftningen. Deras behandling av personuppgifter har stöd i befintlig registerlagstiftning.

Hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling får anses ske för att fullgöra en rättslig förpliktelse – det vill säga att utföra den provtagning som följer av den föreslagna lagen och patientsäkerhetslagen. Den föreslagna bestämmelsen om en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet utgör rättslig grund för överlämnandet av per-

⁵⁷ Prop. 2018/19:163 s. 46ff.

sonuppgifter från hälso- och sjukvården till de verkställande myndigheterna.

De lagbestämmelser som utredningen föreslår fastställer grunderna för när det ska finnas en möjlighet att provta en utlänning med tvång, vilket ger upphov till personuppgiftsbehandlingen. Bestämmelserna är tillräckligt tydliga, precisa och förutsebara för att leva upp till kraven på tydligt lagstöd.

Personuppgiftsbehandlingen har därmed stöd i myndigheternas uppdrag, den föreslagna lagen och i befintlig registerlagstiftning (jfr avsnitt 12.11.1).

12.11.5 Proportionalitets- och nödvändighetsbedömning

Utredningens bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som följer av den föreslagna lagstiftningen bör vara nödvändigt och proportionerligt. En bedömning av nödvändigheten kommer att behöva göras av lagstiftaren när en ny sjukdom förs in i bilagan utifrån det behov som gäller vid denna tidpunkt.

Det är svårt för utredningen att göra en helt säker proportionalitetsbedömning. Det beror på att proportionaliteten av förslagen är beroende av nödvändigheten i dem. En bedömning av nödvändigheten kommer att behöva göras av lagstiftaren när en ny sjukdom förs in i bilagan utifrån det behov som gäller vid denna tidpunkt. För närvarande är det, som utredningen konstaterar i avsnitt 12.4.4 inte nödvändigt med en möjlighet till provtagning för någon sjukdom.

Det går dock att göra en proportionalitets- och nödvändighetsbedömning på ett övergripande plan, utifrån hur lagstiftningen har utformats.

En möjlighet till provtagning mot en enskilds vilja, med användning av polisiära befogenheter, innebär ett stort intrång i den personliga integriteten för den som utsätts för detta. Det måste därför svara mot ett stort behov av åtgärden. På ett generellt plan förutsätter lagstiftningen att det ska finnas ett sådant behov för att det alls ska komma i fråga att införa en möjlighet till provtagning för en viss sjukdom. Det ska vara fråga om en sjukdom av viss art som dessutom utgör ett särskilt hinder för återvändandet. Åtgärden syftar till att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande även

under en sådan period, vilket i sig måste anses vara ett mycket angeläget behov. Ett fungerande återvändande är dels en fråga om nationell säkerhet, dels en fråga om ett upprätthållande av principen om reglerad invandring. Lagstiftningen är alltså utformad på ett sätt som innebär att en *möjlighet* till provtagning med tvång bara blir aktuell när det finns ett mycket angeläget behov.

Därtill kommer de begränsningar som föreslås gälla när det gäller provtagning i det enskilda fallet. För att det överhuvudtaget ska bli aktuellt att besluta om provtagning av en viss utlänning ska krävas att det är absolut nödvändigt för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. Provtagningen ska inte heller kunna ske på frivillig väg. Det är alltså förbehållet situationer där det enda hindret mot att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas är att utlänningen inte genomgår viss provtagning. I en sådan situation måste statens intresse av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut anses väga så pass tungt att visst integritetsintrång måste kunna accepteras. Dessutom blir den föreslagna åtgärden i princip endast aktuell för vuxna utlänningar som är frihetsberövade. I de fall det är fråga om barn som behöver provtas rör det barn som är mellan 15 och 18 år i ärenden där barnet antingen utvisats på grund av att det utgör ett hot mot nationell säkerhet eller där det utvisats av allmän domstol efter att det begått brott. Det finns enligt utredningens mening ett särskilt intresse av att sådana beslut kan verkställas som uppväger det intrång som det innebär för barnet. Provtagningen ska dessutom endast få genomföras av medicinskt utbildad personal och vid provtagningen gäller en allmän proportionalitetsprincip som innebär att den bör genomföras så skonsamt som möjligt.

Utredningens uppfattning är alltså att den föreslagna lagstiftningen syftar till att kunna uppfylla ett angeläget behov och att den utformats på ett sätt som innebär att det finns möjlighet att ta hänsyn till detta behov samt med sådana avgränsningar som innebär att intrånget i den personliga integriteten inte blir större än nödvändigt. Det gäller också den personuppgiftsbehandling som föranleds av förslaget.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Den tidigaste tidpunkt då lagändringarna kan träda i kraft är den 1 juli 2026.

13.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. Det innebär att nya processuella och materiella regler tillämpas från ikraftträdandetidpunkten även i ärenden som vid denna tidpunkt är öppna. Det har inte framkommit skäl för att frångå denna huvudregel när det gäller utredningens förslag. Tvärtom framstår det som angeläget att de nya verktyg och utredningsmöjligheter som utredningen föreslår får genomslag så snart som möjligt. Förslagen bör därför i enlighet med huvudregeln tillämpas från ikraftträdandetidpunkten och några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte. Det innebär bland annat att de nya reglerna om bevarande och användning av biometriska uppgifter kommer att gälla även för uppgifter som tagits upp innan

ikraftträdandet. Det får dock anses godtagbart med hänsyn till det angelägna syftet med denna behandling.

14 Analys av förslagens konsekvenser

14.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av de lämnade förslagen i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning¹ samt ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. De samhällsekonomiska effekterna av förslagen ska analyseras och de offentligfinansiella effekterna beräknas. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredningen ska också analysera och bedöma förslagens förenlighet med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om grundläggande fri och rättigheter. Vidare ska konsekvenserna för barn och unga beskrivas och analyseras och förslagen ska också analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningen har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilka problem förslaget syftar till att lösa samt vad som ska uppnås med lagändringen. I anslutning till respektive förslag finns också överväganden kring alternativa sätt att uppnå det önskade resultatet i den mån sådana har varit möjliga att identifiera.

¹ Utredningen tillsattes innan ändringarna i kommittéförordningen trädde i kraft den 6 maj 2024. I enlighet med p. 2 i övergångsbestämmelserna till dessa ändringar tillämpar utredningen 14–15 a §§ i kommittéförordningen i lydelse innan ikraftträdandet och därmed också den numera upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Se också p. 2 i övergångsbestämmelserna till den nu gällande förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

14.2 Samhällsekonomiska effekter av utredningens förslag

14.2.1 Allmänna effekter

Utredningen har ett mycket brett uppdrag som syftar till att stärka återvändandeverksamheten och motverka olovlig vistelse i Sverige genom en stärkt inre utlänningskontroll. Utredningen lämnar också ett antal förslag som syftar till dessa effekter. Återvändandeprocessen är dock komplex och ett effektivt återvändande beror av flera samverkande faktorer. Det handlar bland annat om utlänningsinställning till att återvända, om hans eller hennes identitet har blivit klarlagd och om han eller hon finns tillgänglig för myndigheterna. Även mottagarlandets inställning till att ta emot den som återvänder med tvång är avgörande.

Ett effektivt återvändande är också beroende av att det finns en effektiv utlänningskontroll under vistelsen i Sverige, det vill säga att utlänningar som befinner sig i landet utan att ha rätt att vistas här kan lokaliseras och att beslut om avvisning eller utvisning fattas när det finns behov av det.

Sammantaget innebär flera av utredningens förslag ökade möjligheter för de verkställande myndigheterna att dels klarlägga en utlännings identitet, dels lokalisera utlänningar som vistas olovligt i Sverige till exempel genom mer träffsäker och effektiv inre utlänningskontroll och ett utökat informationsutbyte.

Identitet och tillgänglighet är två mycket viktiga faktorer för att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas. En effektivare återvändandeprocess och inre utlänningskontroll bör leda till både fler verkställbara och fler verkställda beslut om avvisning eller utvisning och att färre personer vistas i Sverige i det så kallade skuggsamhället. Det kan i sin tur leda till minskade samhällsekonomiska kostnader genom kortare tider i förvar och minskad belastning på offentliga resurser, då utlänningar som inte har rätt att vistas i landet inte längre utnyttjar sjukvård, skola eller socialtjänst. Att en utlännings identitet kan klarläggas är av betydelse inte bara för ett effektivt återvändande utan också för en korrekt bedömning av rätten till uppehållstillstånd. Att Migrationsverket och Polismyndigheten har tillräckliga förutsättningar för att fastställa identiteten på en utlänning när han eller hon kommer till Sverige eller påträffas här är också ett viktigt led i arbetet med att motverka identitetsbedrägerier.

Det är svårt att bedöma de samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag. Ett fungerande återvändande är beroende av flera samverkande faktorer som i någon utsträckning behöver vara uppfyllda samtidigt. Utredningens förslag kan därför inte ses isolerade. Det är därför inte möjligt att ange i vilken utsträckning som utredningens förslag kommer att leda till att fler beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas. Utredningen lämnar inga förslag som syftar till att påverka individens inställning till att återvända eller mottagarländers vilja att ta emot den som återvänder med tvång. Många organisationer som arbetar med att hjälpa asylsökande och andra utlänningar menar att större resurser borde laggas på arbetet med att motivera utlänningar att återvända frivilligt. Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att analysera sådana lösningar.

Däremot innebär utredningens förslag att de verkställande myndigheterna ges fler och mer träffsäkra verktyg som sammantaget stärker återvändandeverksamheten och förbättrar förutsättningarna för att verkställa beslut om avvisning och utvisning. I de fall det är utlänningens identitet eller tillgänglighet som gör att ett återvändande inte kan genomföras bör utredningens förslag leda till att fler avlägsnandebeslut kan verkställas.

Det har från olika håll framförts farhågor om att vissa av utredningens förslag riskerar att leda till att utlänningar i större utsträckning än i dag kommer att försöka hålla sig undan från myndigheter och att skuggsamhället till och med kan riskera att bli större. Ökade förutsättningar för de verkställande myndigheterna att verkställa beslut om avvisning eller utvisning kan leda till att den som försöker dra sig undan verkställighet av ett sådant beslut ökar sina ansträngningar för att hålla sig undan. En skyldighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna kan också bidra till ett sådant undandragande. Det kan även finnas en risk för ökad misstro och misstänksamhet mot svenska myndigheter, något som delvis är ett problem redan i dag. Sådana effekter skulle kunna motverka effektiviteten av utredningens förslag. Förslagen har utformats för att i möjligaste mån undvika sådana negativa bieffekter. Det är dock svårt att se att förslag som leder till ökade förutsättningar för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning skulle kunna utformas på ett sätt som inte leder till oro hos dem som inte vill lämna Sverige.

14.2.2 Effekter av ett utökat informationsutbyte

Utredningens förslag i kapitel 4 om utökat informationsutbyte kommer att leda till att de verkställande myndigheterna får kännedom om fler utlänningar som vistas i Sverige utan att ha rätt till det och också att de får tillgång till fler uppgifter om personer som ingår i den gruppen. Detta bör öka myndigheternas förutsättningar att lokalisera utlänningar som avvikit under återvändandeprocessen. Förslaget möjliggör också för de verkställande myndigheterna att få tillgång till identitetshandlingar och annat relevant underlag som lämnats in till någon av de utlämnande myndigheterna, vilket ökar förutsättningarna för att klarlägga en utlännings identitet. Förslaget förväntas dessutom leda till att de verkställande myndigheterna får ökad kännedom om utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige och som inte tidigare gett sig till känna, det vill säga utlänningar som lever i det så kallade skuggsamhället. Det saknas tillförlitliga uppgifter om hur många som befinner sig i Sverige utan att ha tillstånd att vistas här.² I vilken utsträckning förslagen kommer att få avsedda effekter är inte möjligt att kvantifiera. Även om det får förväntas vara ovanligt att utlänningar, som inte har rätt att vistas i Sverige, har kontakter med andra myndigheter har det under utredningens arbete framkommit att det förekommer, om än i varierande utsträckning. För vissa myndigheter kan uppgiftsskyldigheten antas bli aktuell att använda endast i begränsad omfattning. För andra myndigheter – såsom Skatteverket – kan det dock förväntas bli mer vanligt förekommande.

I den allmänna debatten har framförts farhågor kring hur ett förslag om utökat informationsutbyte kommer att påverka anställda vid de utlämnande myndigheterna. Vissa av de myndigheter som föreslås omfattas av utredningens förslag har redan i dag en skyldighet att på eget initiativ lämna uppgifter om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige till Migrationsverket.³ Andra myndigheter har skyldigheter att på eget initiativ uppmärksamma vissa myndigheter om och när det finns anledning att misstänka felaktiga

² *Det andra utanförskapet, En kunskapsöversikt om skuggsamhället i Sverige*. Delmi Kunskapsöversikt 2024:2.

³ Se bland annat 7 kap. 1 § utlänningsförordningen som reglerar Skatteverkets och Arbetsförmedlingens skyldighet att i vissa situationer underrätta Polismyndigheten om en utlänning som, trots att han eller hon inte är undantagen från kravet på uppehållstillstånd, inte har ansökt om sådant tillstånd.

utbetalningar.⁴ Regeringen har i en lagrådsremiss föreslagit att vissa myndigheter ska vara skyldiga att på eget initiativ lämna uppgifter som behövs i den brottskämpande verksamheten till de brottsbekämpande myndigheterna.⁵ Utredningens förslag ålägger inte andra myndigheter eller anställda vid dessa myndigheter någon skyldighet att utreda utlänningars vistelserätt i situationer där denna inte är av betydelse för myndighetens eget uppdrag. Utredningen har också i avgränsningen av vilka myndigheter som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet beaktat eventuella etiska aspekter som skulle kunna göra det svårt för vissa yrkesgrupper att fullgöra en uppgiftsskyldighet.

14.2.3 Effekter av översynen av regelverket om inre utlänningskontroll

Förslagen i kapitel 5 tydliggör förutsättningarna för att vidta åtgärder vid inre utlänningskontroll. Ett nytt grundläggande krav syftar till att förtydliga när åtgärder får vidtas och att bedömningen får baseras både på vad som iakttagits på platsen och vad som framkommit i övrigt. Genom ändringen klargörs att bedömningen av om det finns skäl för att göra en kontroll kan grundas på all information som Polismyndigheten har tillgång till och bedömer vara relevant. På så sätt tydliggörs att även selektiva kontroller får utföras, det vill säga kontroller som grundar sig på källinformation, underrättelser, faktabaserade kunskaper samt allmänna erfarenhets-satser eller särskilda erfarenheter från tidigare utförda kontroller. På grund av den osäkerhet som finns kring tillämpningen av de nu gällande grundkraven kan förslaget förväntas leda till att fler inre utlänningskontroller genomförs. Det kan också förväntas minska risken för att kontroller genomförs på felaktiga grunder eller på otillräckligt underlag, att de riktas mot fel personer och att tvångs-åtgärder vidtas trots att det inte finns skäl för det. På så vis medför förslagen positiva konsekvenser för motverkandet av skuggsamhället. I den utsträckning som förslagen leder till att fler utlän-

⁴ Se till exempel lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet.

⁵ Lagrådsremissen *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen*, beslutad den 26 september 2024.

ningar som har ett gällande beslut om avvisning eller utvisning påträffas stärks också återvändandeverksamheten.

14.2.4 Effekter av ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningens förslag i kapitel 6 om en utökad möjlighet för de verkställande myndigheterna att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning innebär att myndigheternas förutsättningar för att klarlägga en utlännings identitet förbättras. En klarlagd identitet är i många fall avgörande för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas men är också av stor vikt för att en utlännings rätt att vistas i Sverige ska kunna bedömas. Att en utlännings identitet kan klarläggas i fler fall ökar förutsättningarna för att fler beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Det kommer också leda till mer effektiva och ökade förutsättningar för materiellt riktiga bedömningar av en utlännings rätt att vistas i Sverige, såväl vid inre utlänningskontroll som vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd. Förslaget kommer också leda till att myndigheternas möjligheter att fastställa en utlännings identitet redan tidigt under vistelsen i Sverige ökar.

Förslaget om en möjlighet att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass och andra identitetshandlingar i samband med en ansökan om uppehållstillstånd eller när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas ökar förutsättningarna att hitta sådana handlingar så att identiteten kan fastställas i fler fall.

14.2.5 Effekter av utökad användning av fingeravtryck och fotografier

Även förslagen i kapitel 7 om ökade möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier syftar till att öka myndigheternas möjligheter att kontrollera och klarlägga en utlännings identitet. Genom ökade möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier kommer myndigheternas möjligheter att upptäcka identitetsbedrägerier i Sverige att öka. Det leder till bättre kontroll av vem som beviljas uppehållstillstånd och medborgarskap i Sverige. Det tydliggörs också att fotografier och fingeravtryck får och kan

registreras i SIS, vilket säkerställer effektiviteten i de beslut om avvisning eller utvisning och återreseförbud som Sverige beslutar. Om individer som uppträder under falsk identitet kan upptäckas ökar också förutsättningarna för ett effektivt återvändandearbete, genom att det kan bedrivas i individens rätta identitet.

Förslagen bidrar till samhällsekonomiska nyttor genom ökad effektivitet och förbättrad säkerhet i migrationsprocessen.

14.2.6 Effekter av en möjlighet till provtagning med tvång

I kapitel 12 lämnar utredningen förslag som ger möjlighet till provtagning med tvång för vissa sjukdomar. Detta förslag är utformat så att det kommer att möjliggöra ett återvändande mot en individs vilja när det enda hindret mot ett återvändande är att han eller hon inte vill genomgå provtagning för en viss sjukdom. Förslaget kommer alltså att leda till att det går att upprätthålla ett fungerande tvångsvisat återvändande även under perioder då en viss sjukdom utgör ett särskilt hinder mot återvändandet. För närvarande finns det enligt utredningens bedömning inte någon sjukdom som utgör ett sådant hinder, varför förslaget i dagsläget inte får någon påverkan på återvändandet. Det kommer dock att ha positiva effekter om det i framtiden återigen skulle uppstå en situation som liknar den som var under coronapandemin.

Förslaget innebär också att hälso- och sjukvården får ansvar för att utföra de provtagningar som följer av utredningens förslag. Det kan leda till undanträngningseffekter inom vården där den provtagning som följer av utredningens förslag kommer behöva prioriteras framför annan vård. Det kan bli särskilt problematiskt om hälso- och sjukvården redan är ansträngd på grund av en pandemi. Det skulle kunna leda till längre väntetider för andra patienter. Undanträngningseffekterna bör dock bli begränsade. Det förväntas bli ovanligt att beslut om provtagning beslutas med stöd av utredningens förslag – det kommer endast att bli aktuellt när provtagningen är den enda faktor som gör att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Dessutom bör de provtagningar som kan bli följden av utredningens förslag i stor utsträckning kunna planeras.

14.3 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är sammantaget svåra att kvantifiera. Det beror dels på de faktorer som beskrivits i avsnitt 14.2.1, dels på att flera av de förslag som utredningen lämnar innebär nya möjligheter att vidta tvångsåtgärder men inte en skyldighet att vidta sådana åtgärder. Den totala kostnaden för utredningens förslag kan därför vara beroende av i vilken utsträckning myndigheterna kommer att utnyttja dessa möjligheter, vilket i sin tur påverkas av de allmänna förutsättningarna för återvändande. Utredningen har gjort ansträngningar för att utreda de ekonomiska konsekvenserna. I många fall har det dock varit mycket svårt att få fram en uppskattning av kostnaderna.

Analysen nedan är uppdelad per myndighet som berörs, med hänvisning till vilket av utredningens förslag som föranleder den aktuella kostnaden samt hur denna kan finansieras.

14.3.1 Kostnader för Polismyndigheten

Utökad informationsutbyte

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska vara ansvarig myndighet för att ta emot de underrättelser som lämnas med stöd av utredningens förslag i kapitel 4. Det innebär att Polismyndigheten kommer att behöva avsätta resurser för att ta emot och gå igenom de underrättelser som kommer in. Det finns inom Polismyndigheten en vana av att bearbeta tips och underrättelser. En sådan vana finns också inom den gränspolisiära verksamheten.

Förslaget kan föranleda behov av it-utveckling, dels inom Polismyndigheten för att underrättelserna ska kunna tas emot, dels kostnader för it-utveckling i förhållande till de utlämnande myndigheterna. Dessutom kommer det behöva finnas ett system för överföring av relevanta underrättelser vidare till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen i de fall en underrättelse hör till ett ärende som ska hanteras av någon av dessa myndigheter. Dessa kostnader är dock beroende av hur man väljer att utforma hanteringen av underrättelserna. Det finns inga konkreta planer för hur mottagandet och vidareförmedlingen ska ske i dagsläget.

Inledningsvis kommer förslaget också att medföra vissa kostnader för utformningen av ett underlag för de utlämnande myndigheterna för att lämna uppgifter samt informations- och utbildningsinsatser riktade mot dessa myndigheter för att säkerställa att uppgifter lämnas i rätt situationer. Dessa kostnader uppskattas dock vara försumbara.

Polismyndigheten har uppgett att det är svårt att uppskatta kostnadernas storlek. Även utredningen finner en sådan uppskattning svår. Hur stora kostnaderna kommer att bli är beroende av såväl antalet underrättelser och innehållet i dessa, som sättet på vilket underrättelserna ska lämnas och hanteras. Beroende på vad underrättelserna avser kan förslagen leda till att Polismyndigheten kommer att företa fler inre utlänningskontroller och fatta fler avvisningsbeslut, vilket skulle kräva mer resurser och därmed också medföra ökade kostnader. Förslagen ska dock också leda till att fler beslut om avvisning och utvisning kan verkställas och att både verkställighetsarbetet och kontrollverksamheten effektiviseras, vilket innebär minskade kostnader.

Utredningens bedömning är att förslagen kommer att föranleda vissa kostnader för Polismyndigheten, även om dessa är svårberäknade. Hanteringen av underrättelserna bör dock ses som ett led i ett effektivare och mer underrättelsebaserat arbete med inre utlänningskontroller. Det förväntas leda till bättre förutsättningar för att lokalisera och identifiera utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige och se till att informationen kommer till ansvarig myndighet så att rätt åtgärder kan vidtas. Polismyndigheten har i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att utöka och effektivisera sitt arbete med inre utlänningskontroller.⁶ De förslag som utredningen lämnar bör mot denna bakgrund kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Frågan bör dock följas upp efter att förslaget trätt i kraft och det finns bättre underlag för att utvärdera hur många underrättelser som lämnas, hur de tas om hand och i vilken utsträckning myndigheten vidtar åtgärder med anledning av lämnade underrättelser.

⁶ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4.

Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

Förslagen i kapitel 5 innebär inte att Polismyndigheten får några nya uppdrag, utan syftar till att ge myndigheten bättre förutsättningar att utföra inre utlänningskontroller. Förslaget om ändrade grundläggande krav för inre utlänningskontroll har utformats för att tydliggöra när det finns skäl för kontroll, nämligen när det ska finnas anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige. Utformningen sätter inte några särskilda begränsningar i fråga om arbetssätt eller metoder för insamlande av den information som ligger till grund för bedömningen av om det finns skäl för kontroll. Ändringen möjliggör alltså både kontroller som grundar sig enbart på iakttagelser på kontrollplatsen och på information som samlats in på annat sätt, till exempel käll- och underrättelseinformation.

Ändringen av grundkraven kan medföra förändrade arbetssätt hos Polismyndigheten och ställa krav på nya kompetenser – främst på grund av en anpassning till ett mer underrättelsebaserat arbetssätt med selektiva kontroller. Det handlar bland annat om resurser för att hantera, bearbeta och analysera information som kan vara relevant. Information måste också struktureras och lagras hos myndigheten i större omfattning. Underrättelsebaserat arbete bedrivs redan i viss omfattning i dag men kan förväntas öka om förslagen genomförs. Ett mer underrättelsebaserat arbete bedöms också leda till att ett fler inre kontroller kommer att utföras på sådant underlag. Här kan bland annat beaktas den ytterligare information som kommer att lämnas till Polismyndigheten i enlighet med utredningens förslag i kapitel 4 om ett utökat informationsutbyte. Ett större antal utförda kontroller kräver ökade resurser. Samtidigt kommer förslagen i kapitel 5 att leda till ett mer effektivt kontrollarbete. Mindre tid kommer att behöva läggas på att tolka och tillämpa otydliga regler. Kontroller som baseras på ett bättre underlag kommer att bli mer träffsäkra och därmed minskar risken för att resurser läggs på kontroll av personer som sedan visar sig ha visstelserätt.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen kommer att medföra effektivitetsvinster för verksamheten i stort. Som angetts ovan har Polismyndigheten i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att utöka och effektivisera sitt arbete med inre

utlänningskontroller.⁷ Utredningen bedömer att de förändringar och anpassningar som krävs för att nå de effektivitetsvinster som dessa förslag kan medföra, bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller för förslaget om en möjlighet att eftersöka pass och andra identitetshandlingar vid ansökan om uppehållstillstånd och verkställighet.

Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningen föreslår i kapitel 6 att nya regler ska införas i utlänningslagen som ger Polismyndigheten möjlighet att besluta om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning i syfte att hitta underlag som kan bidra till att klarlägga en utlännings identitet. Polismyndigheten kan besluta om sådant omhändertagande vid inre utlänningskontroll samt när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas och det är Polismyndigheten som ansvarar för verkställigheten. Polismyndigheten ansvarar för verkställigheten av sina egna omhändertagandebeslut och för att genomföra undersökningen av den utrustning som omhändertagits. Polismyndigheten ansvarar också för verkställigheten av Migrationsverkets beslut i fråga om omhändertagande och undersökning, i de fall verket begär sådan hjälp av Polismyndigheten.

Möjligheten att besluta om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i gränspolisiära ärenden medför en ny arbetsuppgift för Polismyndigheten. Det kan därför initialt uppkomma kostnader för utbildning av personal och för att inrätta nya rutiner. Beslut om omhändertagande av egendom – såsom pass och andra identitetshandlingar – är dock i sig inte något nytt inom den gränspolisiära verksamheten. Polismyndigheten har också möjlighet att ta elektronisk kommunikationsutrustning i beslag för undersökning vid utredning av brott. Det finns alltså redan relevant kunskap och erfarenhet av liknande tvångsåtgärder inom myndigheten.

Det faktiska omhändertagandet av elektronisk kommunikationsutrustning kommer i huvudsak att föranleda ökade personalkostnader. Ett omhändertagande förutsätter att Polismyndigheten får utrustningen i sin besittning, vilket innebär att personal – en eller flera polismän – måste ta sig till den plats där utrustningen

⁷ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 4.

finns och, om det behövs, vidta tvångsåtgärder för att söka efter den. Omhändertagandekostnader vid inre utlänningskontroll bedöms dock inte bli annat än försumbara. I dessa fall sker omhändertagandet under pågående kontroll, det vill säga ute på en kontrollplats eller hos myndigheten efter att utlänningen kallats, hämtats eller medtagits dit. Både utlänningen och utrustningen – till exempel en mobiltelefon – finns alltså som regel tillgängliga när frågan om omhändertagande aktualiseras. Någon särskild tid för att få utrustningen i besittning behöver därför inte avsättas. Det finns inte något hinder mot att omhänderta utrustning som finns på annan plats än där kontrollen utförs. Detta får dock förväntas ske endast i undantagsfall, bland annat med hänsyn till att tiden för omhändertagande är begränsad till den tid kontrollen pågår. Kostnader för omhändertagande av utrustning när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas eller när Polismyndigheten hjälper Migrationsverket att verkställa ett omhändertagande kan däremot innebära att tid måste avsättas för att ta sig till platsen där utrustningen finns och för att där söka efter utrustningen. Hur lång tid som behöver avsättas är beroende av flera omständigheter, bland annat hur långt personalen måste förflytta sig, i vilken utsträckning utlänningen medverkar och vilka åtgärder som måste vidtas för att söka efter utrustningen. Hur stora kostnaderna blir beror alltså till stor del på omständigheterna i varje enskilt fall och kan också variera mycket från ett fall till ett annat. Någon närmare uppskattning av kostnadernas storlek har därför inte kunnat göras, varken av Polismyndigheten eller utredningen. Omhändertagande av egendom är dock en arbetsuppgift som ingår i Polismyndighetens verksamhet och det finns utarbetade rutiner för dess utförande.

När den elektroniska kommunikationsutrustningen har omhändertagits ska den undersökas i syfte att hitta information som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Undersökning i detta syfte får även ske av avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. I vissa fall är det tillräckligt att undersökningen består av en manuell genomsökning av utrustningen ”på plats”, medan det i andra fall krävs att data extraheras från utrustningen och avläsningsbara informationssystem. Extrahering och analys utförs hos Polismyndigheten och ställer vissa krav på tillgång till utrustning och utbildad personal (it-forensiker). Data som

extraheras behöver i olika utsträckning analyseras för att få fram relevant information.

Kostnaden för en manuell genomsökning motsvarar i princip kostnaden för nedlagt arbete. Utredningen uppskattar att en manuell genomsökning i normalfallet inte bör ta mer tid i anspråk än ett antal timmar. Den genomsnittliga kostnaden för personal uppskattas av Polismyndigheten till 478 kr per timme.⁸ Vid en manuell genomsökning tillkommer inga särskilda kostnader för analys, utan vid en sådan genomsökning kopieras den information som bedöms vara relevant för frågeställningen.

Polismyndigheten har uppskattat att den genomsnittliga kostnaden för att extrahera data från en enhet till 956 kronor. Uppskattningen baseras på att det i effektiv tid tar två timmar att utföra extraheringen, det vill säga den sammanlagda tid som nedläggs av personalen (2 timmar x 478 kronor). Den faktiska tid det tar att extrahera data från utrustningen kan däremot ta längre tid och är bland annat beroende av enhetens komplexitet, operativsystem och version samt mängd av data och dataformat.

Hur lång tid som krävs för analys av den data som extraherats kan variera mycket och är beroende av frågeställning. Analysen tar längre tid om det inte enbart handlar om att hitta till exempel en viss bild eller visst ord, utan där det krävs att innehållet i meddelanden faktiskt måste läsas och förstås. Polismyndigheten har angett att analys av data som extraherats från exempelvis en dator kan ta allt från några timmar till flera veckor. Detta gör att det är svårt att beräkna kostnaden för att analysera elektronisk kommunikationsutrustning. En komplicerande omständighet är om den data som påträffas inte är på svenska eller engelska. Sannolikt kommer i de flesta fall i vart fall delar av den data som kommer att påträffas i de situationer som nu är aktuella att vara på ett annat språk än svenska eller engelska. Överslagsmässigt kan dock sägas att kostnaden för analys rör sig inom ett spann mellan cirka 1 400 kronor och 40 000 kronor. Beräkningen baseras på att en analys kan ta från cirka tre timmar och upp till två veckor och att kostnaden för den som utför analysen är 478 kronor per timme.

⁸ Uppskattningen är baserad på en genomsnittlig lön för poliser om 40 800 kronor per månad, se www.scb.se/lonestatistik/polis/, med ett generellt påslag för sociala avgifter, pension och overheadkostnader.

Polismyndigheten utför undersökningen av sådan elektronisk kommunikationsutrustning som myndigheten själv beslutat att omhänderta. Utrustning som omhändertas vid inre utlänningskontroll kommer normalt att undersökas genom en manuell genomsökning på plats. En sådan undersökning kräver begränsande resurser och kan genomföras som ett led i utförandet av kontrollen i övrigt. Det finns inte något hinder mot att extrahera och analysera data men det finns svårigheter att hinna genomföra en sådan mer omfattande undersökning med hänsyn till att omhändertagandet bara kan pågå under tid som den inre utlänningskontrollen pågår. Undersökning av elektronisk utrustning som omhändertas vid inre utlänningskontroll bedöms därför inte medföra några direkta merkostnader.

När undersökning ska ske efter att Polismyndigheten fattat beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning när ett avlägsnandebeslut ska verkställas kan båda typerna av undersökning bli aktuella. När Polismyndigheten ska hjälpa Migrationsverket att genomföra en undersökning bör det som regel handla om att data ska extraheras och analyseras. Om det är tillräckligt med en manuell genomsökning kommer denna i normalfallet att genomföras av Migrationsverkets personal. Varken Polismyndigheten eller Migrationsverket har närmare kunnat ange hur många undersökningar som kan förväntas kräva att data extraheras och analyseras. Utredningens förslag innebär att myndigheterna får en möjlighet men inte en skyldighet att använda sig av tvångsåtgärden och det finns uppenbara svårigheter i att på förhand avgöra i hur många fall det kan förväntas vara proportionerligt och samhällsekonomiskt motiverat att vidta en mer omfattande extrahering och analys.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning kan medföra ett visst behov av ökade resurser för Polismyndigheten. Det största behovet uppkommer till följd av att myndigheten kommer att behöva genomföra undersökningar av omhändertagen utrustning som kräver att data extraheras och analyseras, det vill säga att en så kallad tömning utförs. Med hänsyn till svårigheten att uppskatta hur många och omfattande undersökningar som det kan förväntas bli, är det inte möjligt att närmare precisera behovet och ange en förväntad kostnad. Det måste dock framhållas att det, med hänsyn

till det integritetsintrång som en sådan omfattande undersökning medför för den enskilde, endast kommer att anses proportionerligt i ett mindre antal fall där behovet av en klarlagd identitet är mycket starkt. Myndigheterna måste också, i enlighet med allmänna principer, beakta om de resurser som krävs för att genomföra en utredningsåtgärd står i rimligt förhållande till nyttan av åtgärden. Det kan därför antas att omfattningen och kostnaden för de flesta undersökningar kommer att ligga i det nedre spannet av de kostnader som uppskattats ovan. Av dessa skäl bedömer utredningen att kostnaderna i vart fall inledningsvis bör rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller för förslaget om ytterligare möjligheter att kroppsvisitera en utlänning för att söka efter pass och andra identitetshandlingar vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd och när ett avlägsnandebeslut ska verkställas.

Det kan dock inte uteslutas att ytterligare medel kommer att behövas. Eftersom de kostnadsmissiga konsekvenserna är svåra att förutse bör utfallet därför följas upp inom ramen för myndighetens årliga budgetdialog. Om det krävs att myndigheten tillskjuts extra medel kan detta finansieras genom omfördelning av insparade medel till följd av utredningens förslag om förändrade regler om preskription av avlägsnandebeslut. Förslaget har lagts fram i delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10) och innebär minskade kostnader för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd och mottagandet.

Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Utredningen föreslår i kapitel 7 att Migrationsverket ska få ytterligare förutsättningar för att lagra fotografier och fingeravtryck i sitt register och att sådana uppgifter ska få användas för fler och nya ändamål jämfört med i dag.

Polismyndigheten sköter som personuppgiftsbiträde driften av Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Migrationsverket är dock personuppgiftsansvarigt för registret. De kostnader som föranleds av detta förslag beskrivs därför i avsnittet som rör Migrationsverkets kostnader.

NFC genomför också jämförelser med uppgifter i registret på uppdrag av Migrationsverket. Utredningens förslag skapar förut-

sättningar för att sådana jämförelser får göras även med fotografier i stället för som i dag endast med fingeravtryck och att jämförelser får göras i fler ärenden, till exempel i ärenden om svenskt medborgarskap och i ärenden om uppehållstillstånd på andra grunder än asyl. Även detta kan föranleda ökade kostnader.

Migrationsverket har haft svårigheter att uppskatta effekterna av förslaget. Utredningens bedömning är att förslaget bör innebära fler jämförelser men det är osäkert i hur stor utsträckning. Mot bakgrund av dessa osäkerheter är det svårt att göra en uppskattning av kostnaderna. Migrationsverket har tillskjutits medel för att utveckla it-system för att kunna lagra och söka biometriska uppgifter som fingeravtryck och fotografier.⁹ Denna utveckling kommer att påverka kostnaderna för lagring och automatiserade jämförelser. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att kostnaderna för närvarande får anses rymmas inom myndigheternas befintliga anslag men att frågan bör följas upp.

Övriga förslag

Förslagen om verkställighetshinder vid misstanke om brott och vid utlämning eller överlämnande för brott (kapitel 9 och 10) förväntas inte medföra några särskilda kostnader för Polismyndigheten. Förslagen förtydligar vilka överväganden som ska göras när två motstående intressen finns och bör snarast leda till en effektiviserad verkställighetsprocess.

Förslaget om offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning (kapitel 11) innebär inte några kostnader för Polismyndigheten.

För närvarande kommer inte heller förslaget i kapitel 12 om provtagning med tvång att medföra några kostnader för myndigheten, eftersom det i nuläget inte finns behov av åtgärden.

⁹ Prop. 2024/25:1 Utgiftsområde 8.

14.3.2 Kostnader för Migrationsverket

Utökat informationsutbyte

Förslagen i kapitel 4 kommer att innebära att Migrationsverket kommer att få fler underrättelser om utläningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Det kommer att krävas resurser för att hantera dessa underrättelser. Ett utökat informationsutbyte bör leda till att Migrationsverket i större utsträckning kan klarlägga utläningars identitet och få tillgång till viktigt underlag såsom pass eller andra identitetshandlingar. I förlängningen bör förslaget bidra till att fler avlägsnandebeslut kan verkställas. Genom dessa effektivitetsvinster kan resurser inom myndigheten sparas och prioriteras om. Hur stora de ekonomiska vinsterna kan bli är däremot svårt att bedöma på förhand då de beror av flera osäkra faktorer, till exempel hur många underrättelser som lämnas, vilka utläningar de avser och vilka uppgifter som underrättelserna innehåller.

Förslagen kan också leda till ett ökat antal ansökningar om uppehållstillstånd. Ett utökat informationsutbyte kan leda till en effektivare utlänningskontroll. Det kan innebära att fler personer som vistas olovligt i landet påträffas och då ansöker om uppehållstillstånd, vilket medför ökade kostnader för Migrationsverket. Ökningen av antalet ansökningar om uppehållstillstånd kan dock inte förväntas bli så stor att extra medel behöver skjutas till för att den ska kunna hanteras av Migrationsverket.

Kostnader kan också uppkomma till följd av att myndigheten behöver bearbeta och ta om hand mer information. Den information som lämnas till Migrationsverket har dock redan delvis bearbetats av Polismyndigheten, i samband med bedömningen av att informationen ska lämnas vidare till Migrationsverket. Det kan även uppkomma kostnader för utbildningsinsatser och för att upprätta vägledning kring den nya lagstiftningen. Kostnaderna för detta bör dock vara begränsade och framför allt aktuella i samband med att förslagen genomförs.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslaget om utökat informationsutbyte kommer att ha positiva konsekvenser för Migrationsverkets förmåga att bedriva ett effektivt återvändande- och utlänningsarbete. Det ökade resursbehov som förslaget, även med beaktande av de förväntade effektivitetsvinsterna, ändå möjligen kan ge upphov till bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Översyn av regelverket om inre utlänningskontroll

En effektivisering av den inre utlänningskontrollen bör leda till att myndigheterna gör fler kontroller och att fler utlännningar utan rätt att uppehålla sig i Sverige påträffas. Detta kan i sin tur leda till att det fattas fler beslut om förvar och därmed till ett ökat behov av förvarsplatser. Regeringen har sedan tidigare gett Migrationsverket i uppdrag att utöka antalet förvarsplatser. I budgetpropositionen för 2025 anges att antalet platser ska ökas till 1 000 st. Den utökade ambitionsnivån bedöms enligt regeringen innebära ökade kostnader för Migrationsverket och medel tillförs därför på verkets förvaltningsanslag.¹⁰ Det ökade behovet av förvarsplatser som förslagen skulle kunna ge upphov till bedöms rymmas inom denna förstärkning.

Övriga förslag i kapitel 5 som rör Migrationsverkets verksamhet avser inte några ändringar i sak och medför inte några ökade kostnader för Migrationsverket.

Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningen föreslår i kapitel 6 en möjlighet för Migrationsverket att besluta om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning i syfte att hitta underlag som kan bidra till att klarlägga en utlännings identitet. Beslut ska kunna fattas av Migrationsverket vid prövning av en ansökan om uppehållstillstånd samt när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas och det är Migrationsverket som ansvarar för verkställigheten.

Möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en ny arbetsuppgift för Migrationsverket. Det kan därför inledningsvis finnas visst behov av utbildnings- och informationsinsatser samt inrättande av nya rutiner. Beslut om omhändertagande av egendom är dock inte i sig något nytt för Migrationsverket. Redan i dag beslutar verket om omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar i båda de situationer där det kan bli aktuellt att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning. Några särskilda kunskaper för att genomföra undersökningen av utrustningen behöver inte finnas

¹⁰ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8.

hos Migrationsverket som, när behov finns, får begära hjälp med genomförandet från Polismyndigheten. Antalet beslut om omhändertagande som Migrationsverket kommer att fatta är svårt att uppskatta. Behov av åtgärden finns endast i ärenden där utlänningsens identitet behöver bli klarlagd och när andra mindre ingripande åtgärder inte kan användas. Utredningen bedömer att antalet omhändertaganden kommer att vara förhållandevis begränsat. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att förslaget inte kommer att medföra kostnader för Migrationsverket utöver vad som rymms inom befintliga anslag.

Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Utredningens förslag i kapitel 7 om utökade möjligheter att behandla fingeravtryck och fotografier kan innebära ökade kostnader för upptagning, lagring och användning av sådana uppgifter. Utredningen har försökt uppskatta de ökade kostnaderna genom kontakter med Migrationsverket. Migrationsverket har dock haft svårigheter att uppskatta de ökade kostnaderna på grund av frågans komplexitet. Som framgår av kapitel 7 pågår det en omfattande utökning av möjligheterna att behandla fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden inom EU. Denna utveckling innebär processförändringar för upptagning och användning av biometriska uppgifter i form av fingeravtryck. Det kan därför vara svårt att i nuläget avgöra vilka av utredningens förslag som kommer innebära kostnader och vilka behov av utveckling och förändringar som omhändertas genom redan pågående anpassningsarbete till de nya EU-reglerna. Till exempel innebär utredningens förslag att fotografier och fingeravtryck kommer att behöva lämnas redan när en ansökan om uppehållstillstånd görs, även för den som söker uppehållstillstånd utanför Sverige, i stället för som i dag i anslutning till att ett uppehållstillståndskort utfärdas. En sådan processförändring är dock nödvändig redan med anledning av den reviderade VIS-förordningens krav. De kostnader som kan bli följden av detta är därför inte enbart en konsekvens som följer av utredningens förslag.

Utredningen lämnar förslag som innebär en ökad lagring av uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Fler uppgifter än tidigare ska få lagras i Migrationsverkets

register och uppgifter ska få lagras under längre tid än tidigare. Det innebär däremot inte att nya typer av uppgifter kommer att behöva lagras i registret. Utökningen kommer också att ske successivt i takt med att nya uppgifter tas upp och läggs in i registret. Utredningens förslag kan enligt Migrationsverket föranleda högre kostnader för förandet av registret. Myndigheten har dock inte kunnat kvantifiera dessa kostnader.

Utredningen lämnar också förslag som innebär att fotografier och fingeravtryck kommer att kunna tas upp i större utsträckning. Det kommer framför allt att bli fråga om ny upptagning av biometri för identitetskontroller i ärenden om svenskt medborgarskap och i samband med att till exempel ett uppehållstillståndskort lämnas ut. Det kommer också att bli fråga om upptagning i samband med muntliga utredningar av rätten till uppehållstillstånd, främst i samband med asylutredningar samt i ärenden om avvisning och utvisning. Migrationsverket har framfört att det inte per automatik är så att utredningens förslag kommer att leda till högre kostnader. Man tar redan i dag upp biometri i stor utsträckning och kommer på grund av kraven i den reviderade VIS-förordningen att behöva göra det i ökad utsträckning. Förslagen kan också innebära minskade kostnader eftersom en verifiering med biometri kan vara mer effektiv än att utreda och jämföra fotografier okulärt. Migrationsverket har uppgett att det tar cirka 2–2,5 minuter att ta upp fingeravtryck och fotografera en utlänning. Under 2023 kom det in cirka 73 000 ansöknings- och anmälningsärenden om svenskt medborgarskap till Migrationsverket. Samma år tog Migrationsverket upp biometri för cirka 51 000 uppehållstillståndskort. Arbetstiden för att ta upp fingeravtryck och fotografier för identitetskontroll i samtliga dessa fall motsvarar arbetstiden för 2,7 årsarbetskrafter¹¹. Om fotografi och fingeravtryck också ska tas upp i de medborgarskapsärenden som är öppna när utredningens förslag träder i kraft kommer det i vart fall inledningsvis att ta ytterligare arbetstid i anspråk. Ökad upptagning av fingeravtryck och fotografier kan också innebära behov av inköp av ytterligare utrustning för att kunna ta upp fingeravtryck och fotografier. Som Migrationsverket har framfört kan dock även de ökade möjligheterna att ta upp och

¹¹ Baserat på ett antagande om att en årsarbetskraft arbetar 1 920 timmar och att det tar 2,5 minuter att ta upp fotografi och fingeravtryck i 124 000 ärenden.

behandla fotografier och fingeravtryck innebära effektiviseringar av arbetssättet.

Delar av utredningens förslag innebär att fotografier och fingeravtryck kommer att kunna användas för fler ändamål än i dag. Sökningar kommer att kunna göras mot Polismyndighetens register med fingeravtrycksuppgifter i fler situationer än i dag. Migrationsverket har uppgett att det är svårt att uppskatta i hur många fall sådana jämförelser kan bli aktuella att göra. Utredningen föreslår inte att det ska bli obligatoriskt att göra sådana jämförelser utan skapar förutsättningar för att de ska få göras i de fall det är behövt. Det kan medföra ökade kostnader för personal och it-utveckling men kostnaderna går, på grund av frågans komplexitet, enligt Migrationsverket inte att uppskatta.

Även utredningens förslag om en direktåtkomst för Säkerhetspolisen till Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier kan medföra ökade kostnader. Även denna kostnad är svårberäknad. Säkerhetspolisen har redan i dag direktåtkomst till andra delar av det nationella fingeravtrycksregistret vilket gör att det bör finnas befintliga tekniska lösningar som kan anpassas till den nya direktåtkomsten.

Sammanfattningsvis kommer utredningens förslag om utökade möjligheter att behandla fotografier och fingeravtryck i utlänningsärenden att innebära ökade kostnader för Migrationsverket, såväl i form av behov av teknisk utveckling som kostnader för upptagning och jämförelser. Migrationsverket har i budgetpropositionen för 2025 tillskjutits medel för att utveckla it-system för att kunna lagra och söka biometriska uppgifter som fingeravtryck och fotografier.¹² Utbyggnaden av kapaciteten är enligt propositionen nödvändig både för att myndigheten ska få bättre förutsättningar att genomföra sitt nuvarande uppdrag och för att myndigheten ska kunna förbereda anpassningen till kommande lagstiftning, däribland utredningens förslag. Den tekniska utveckling som föranleds av utredningens förslag är därmed redan finansierad. Kostnaden för användning av biometri påverkas också av vilka tekniska lösningar som finns för användningen. Förslagen kan föranleda kostnader för upptagning av biometri i ökad utsträckning. Samtidigt bör förslagen också innebära effektiviseringar av arbetssättet. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det i nuläget inte framkommit

¹² Prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 8.

ett behov av att tillskjuta ytterligare medel för Migrationsverkets hantering av fotografier och fingeravtryck utan de bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga anslag.

Övriga förslag

Förslaget om rätt till offentligt biträde vid överklagande av Polismyndighetens beslut innebär att Migrationsverket – när ett sådant avvisningsbeslut överklagas – behöver ta ställning till om ett offentligt biträde ska förordnas om detta begärs av utlänningen. Som utredningen beskrivit i avsnitt 11.5.3 bör en sådan prövning vara relativt okomplicerad. Förslaget bör därför inte medföra någon nämnvärd ökad arbetsinsats och därav föranledd merkostnad.

Förslagen om verkställighetshinder i kapitel 9 och 10 bedöms sammantaget inte medföra någon egentlig påverkan på kostnaderna för Migrationsverket. Förslagen förtydligar vilka överväganden som ska göras när två motstående intressen finns och bör snarast leda till en effektiviserad verkställighetsprocess.

Förslaget om provtagning med tvång i kapitel 12 kommer inte att medföra några kostnader för närvarande.

14.3.3 Kostnader för Säkerhetspolisen

Utökat informationsutbyte

Förslagen i kapitel 4 kan komma att innebära att Säkerhetspolisen får in fler underrättelser om utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige i den utsträckning som underrättelser lämnas även i ärenden som är aktuella hos myndigheten. Merparten av de underrättelser som lämnas med stöd av förslagen i kapitel 4 bör dock höra till Polismyndighetens eller Migrationsverkets ärenden. Även om det alltså kan krävas vissa resurser hos Säkerhetspolisen för att hantera de underrättelser som kommer in bör det dock inte bli fråga om särskilt omfattande hantering. Hanteringen bör kunna rymmas inom befintliga anslag.

Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningen föreslår i kapitel 6 att Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Migrationsverket ska kunna besluta om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning när en utvisning kan komma i fråga enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Mot bakgrund av hur ärenden enligt den lagen normalt handläggs bedömer utredningen att det bör vara ovanligt att beslut om omhändertagande kommer att fattas av någon annan myndighet än Säkerhetspolisen. Kostnader som kan uppstå till följd av utredningens förslag om utökade möjligheter att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar redovisas därför som en kostnad för Säkerhetspolisen.

Förslaget kommer att medföra kostnader för att verkställa ett omhändertagande samt undersöka utrustningen och sådana avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. I vissa fall kan det vara tillräckligt med en manuell genomsökning, medan det i andra fall krävs att data i utrustningen extraheras och analyseras. Hur stora kostnaderna för dessa åtgärder kan förväntas bli är svåra att uppskatta. Detta eftersom de är beroende av flera olika faktorer, såsom exempelvis vilken typ av utrustning det är fråga om och hur omfattande undersökning av utrustningen som krävs.¹³

Säkerhetspolisen har sedan tidigare erfarenhet av att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för andra syften enligt regler i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar. Det finns alltså redan en uppbyggd organisation för att vidta åtgärder av det slag som omfattas av utredningens förslag. Mot den bakgrunden och då antalet säkerhetsärenden är förhållandevis begränsat bedöms förslaget inte medföra kostnader utöver vad som ryms inom befintliga anslag.¹⁴

¹³ För en mer utförlig redogörelse för svårigheterna att uppskatta kostnadernas storlek, se avsnitt 14.3.1 om kostnader för Polismyndigheten på grund av förslagen om ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet.

¹⁴ År 2022 lämnade Säkerhetspolisen erinran i 160 ärenden om uppehållstillstånd och i 490 ärenden om svenskt medborgarskap, se Migrationsverket svarar: så arbetar vi för att upptäcka säkerhetshot - Migrationsverket (hämtad 2024-09-29).

Utökad användning av fingeravtryck och fotografier

Förslagen i kapitel 7 innebär att det skapas förutsättningar för Säkerhetspolisen att få direktåtkomst till Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Det kan innebära vissa kostnader även för Säkerhetspolisen för anpassning av systemen till en sådan direktåtkomst. Möjligheten för Säkerhetspolisen att få direktåtkomst till Migrationsverkets register innebär dock en effektivisering av arbets sättet som väger upp de kostnader som utformningen av direktåtkomsten innebär.

14.3.4 Kostnader för de utlämnande myndigheterna

Utredningens förslag i kapitel 4 innebär att vissa myndigheter – Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten och Skatteverket – blir skyldiga att på eget initiativ lämna vissa uppgifter om utlämningar som inte har rätt att vistas i Sverige till de verkställande myndigheterna. Även Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten föreslås få en sådan skyldighet, denna är dock begränsad till de situationer där de verkställande myndigheterna begär att få sådana uppgifter.

En ny skyldighet att lämna uppgifter kan innebära kostnader för de utlämnande myndigheterna. Förslagen innebär dock inte att de kommer att behöva genomföra helt nya utredningar.

Förslagen kan innebära ett visst behov av att utbilda medarbetare, framför allt för att utlämnande ska kunna ske på eget initiativ. Det kommer också behöva utformas internt stöd till medarbetarna och rutiner behöver tas fram. Det kan finnas behov av samverkan med de verkställande myndigheterna och behov av anpassning av it-stöd för att utlämnandet ska kunna ske på ett effektivt sätt. Själva utlämnandet av uppgifterna kommer också att innebära löpande administration.

Det är svårt att uppskatta storleken på kostnaderna för de utlämnande myndigheterna. Den totala kostnaden kommer att vara beroende av hur ofta myndigheterna kommer att behöva lämna underrättelser. Detta är i sin tur beroende av hur vanligt det är att myndigheterna är i kontakt med utlämningar som inte har rätt att vistas i Sverige. Dessa kontakter skulle också kunna påverkas av

utredningens förslag, vilket kan göra att fler utläningar undviker kontakter med de utlämnande myndigheterna och att antalet underrättelser blir lägre än förväntat. Utifrån de svar som myndigheterna lämnat till utredningen kan det förväntas att vissa myndigheter, som Kriminalvården eller Kronofogden, sällan kommer att behöva lämna sådana underrättelser. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Arbetsförmedlingen kan förväntas lämna sådana uppgifter i viss utsträckning. Framför allt Skatteverket kan förväntas komma att lämna underrättelser i relativt stor utsträckning. Myndigheten har uppskattat att man kan komma att lämna cirka 5 000 underrättelser årligen till en sammanlagd kostnad om cirka 1,1 miljoner kronor.

Skatteverket har redan i dag en skyldighet att lämna uppgifter enligt 7 kap. 1 § utlänningsförordningen. Utredningens förslag bör inte innebära en så stor utökning av uppdraget att det kräver särskild finansiering. Även i övrigt är utredningens bedömning att kostnaderna för att hantera underrättelserna bör kunna rymmas inom de berörda myndigheternas befintliga ramar. Eftersom det är svårbedömt hur kostnaderna kan komma att utvecklas bör dock frågan följas upp kontinuerligt inom ramen för myndigheternas budgetdialoger.

14.3.5 Kostnader för regionerna

Förslaget om en ny lag om provtagning med tvång för vissa sjukdomar i kapitel 12 innebär att regionerna får ansvar för att utföra den provtagning som blir följd av utredningens förslag. Som framgår av kapitel 12 finns det i dagsläget inte någon sjukdom som föranleder behov av provtagning med tvång. För närvarande innebär utredningens förslag därför inga kostnader för regionerna. Utredningens förslag innebär dock att sådana kostnader kan uppkomma i framtiden om ett behov av provtagning uppstår eller om nya sjukdomar läggs till i lagstiftningen. Det är dock inte möjligt att redan nu göra en uppskattning av vad kostnaden för sådan provtagning kan bli, eftersom det inte går att förutse hur provtagning för eventuella nya sjukdomar kan komma att utföras.

En jämförelse kan göras med kostnaden för tester för covid-19. Under 2022 kostade enligt SKR sådan provtagning 1 475 kronor

per person. Kostnaden gällde när testet togs i vårdens lokaler och inkluderade provtagning (1 100 kronor) och ett intyg om negativt covid-19-test (375 kronor). Kostnaden för intyget innebar dock inte full kostnadstäckning för vården eftersom regionerna fick ersättning från staten för intyg. På grund av inflation kan kostnaden förväntas vara högre i dag. Dessutom kan kostnaden variera under tiden som en pandemi pågår – inledningsvis kan kostnaden vara högre.

Enligt finansieringsprincipen bör kommuner och regioner inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Regionerna bör därför kompenseras av staten för de kostnader som det nya åtagandet om att utföra provtagning innebär. Utredningens bedömning är dock att utredningens förslag i dagsläget inte kommer föranleda några kostnader, inte heller för provtagning för covid-19, eftersom det för närvarande inte finns något behov av sådan provtagning i syfte att verkställa avlägsnandebeslut. Storleken på kompensationen är därför inte möjlig att uppskatta förrän det är klart hur provtagning kommer att ske för eventuella nya sjukdomar som föranleder behov av provtagning. Man behöver därför återkomma till denna fråga i samband med att det införs möjligheter till provtagning för eventuella nya sjukdomar eller om det på nytt skulle bli aktuellt med provtagning för covid-19 vid verkställighet.

14.3.6 Kostnader för migrationsdomstolarna och Åklagarmyndigheten

Utredningen föreslår att beslut som fattas i samband med ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning (kapitel 6) ska kunna överklagas till migrationsdomstol. Detsamma gäller för ett beslut om provtagning med tvång för vissa sjukdomar (kapitel 12). Även ett beslut av Migrationsverkets att inte bevilja offentligt biträde i samband med ett överklagande av ett avvisningsbeslut kommer att kunna överklagas. Förslagen kan alltså förväntas leda till nya måltyper hos migrationsdomstolarna och att antalet ärenden hos domstolarna ökar i viss utsträckning. Överklagandena innefattar dock endast en prövning av väl avgränsade frågor som rör processuella frågor under handläggningen. Utredningens bedömning är också att sådana överklaganden bör bli relativt ovan-

liga, särskilt mot bakgrund av att saken ofta kan förväntas ha förfallit vid tidpunkten för domstolens prövning. Det förväntas inte heller fattas särskilt många beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning och i dagsläget inte heller några beslut om provtagning med tvång.

Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att kostnaderna för hantering av dessa nya överklaganden inte bör bli särskilt omfattande och att den därför kan rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Förslagen om verkställighetshinder i kapitel 9 och 10 bedöms sammantaget inte medföra någon egentlig påverkan på kostnaderna för Åklagarmyndigheten. Förslagen förtydligar vilka överväganden som ska göras när två motstående intressen finns och bör snarast leda till en effektiviserad verkställighetsprocess.

14.3.7 Kostnader för offentliga biträden

Utredningens förslag om en utökad rätt till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvísning (kapitel 11) kommer att leda till en viss ökning av kostnaderna för offentliga biträden. Det rör sig dock om ett begränsat antal överklagade ärenden per år. Dessutom ska biträde endast förordnas under vissa förutsättningar. Därtill kommer att ett sådant ärende normalt sett måste anses vara relativt okomplicerat, vilket påverkar den arbetsinsats som krävs av det offentliga biträdet. Utredningens bedömning är mot denna bakgrund att den totala kostnadsökningen bör bli begränsad.

14.4 Konsekvenser för enskilda

Flera av utredningens förslag innebär risker för intrång i den personliga integriteten. Det är fråga om förslag som innebär att mer information samlas inom en och samma myndighet (kapitel 4), ökade möjligheter att kroppsvisitera utlänningar och genomföra inre utlänningskontroller (kapitel 5 och 6), nya möjligheter att omhänderta egendom och gå igenom information som finns lagrad i eller som kan nås via denna (kapitel 6), ökade möjligheter att be-

handla fingeravtryck och fotografier (kapitel 7) och nya möjligheter att provta en utlänning för vissa sjukdomar (kapitel 12).

I förhållande till respektive förslag har utredningen gjort bedömningen att de är nödvändiga och proportionerliga för att uppnå det övergripande syftet. Sammantaget syftar förslagen till att de verkställande myndigheterna ska få tillräckliga förutsättningar för att upprätthålla kontroll över de som vistas i Sverige och att kunna verkställa beslut om avvisning eller utvisning. Utredningens bedömning är sammantaget att det integritetsintrång som förslagen medför är proportionerligt.

Utredningen föreslår inga övergångsbestämmelser. Det betyder till exempel att fingeravtryck som tagits upp med stöd av äldre bestämmelser kommer att få lagras under längre tid i Migrationsverkets register. Det innebär också att utlänningar som har ett öppet ärende om svenskt medborgarskap hos Migrationsverket vid ikraftträdandet kan komma att behöva uppsöka Migrationsverket för att lämna sina fingeravtryck för en verifiering av identiteten. Det kan innebära att handläggningstiderna för sådana ärenden kan komma att öka.

Utredningens förslag om en utökad användning av fingeravtryck kan innebära att den sökande behöver inställa sig hos Migrationsverket för att lämna fingeravtryck i ökad utsträckning än i dag. Detta kan medföra såväl kostnader för resor som förlorad arbetsinkomst för den enskilde.

14.5 Konsekvenser för barn

I enlighet med artikel 3.1 i barnkonventionen ska barnets bästa i första hand bedömas och beaktas vid alla åtgärder som rör barn direkt eller indirekt. Barnets bästa är dock inte alltid utslagsgivande utan måste vägas mot andra intressen och rättigheter.

Det kan vid en första anblick framstå som att det alltid står i konflikt med ett barns bästa att det utvisas från Sverige eller att tvångsåtgärder får vidtas mot barn för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. Innan återvändandeprocessen har barnets bästa dock beaktats vid bedömningen av om barnet ska beviljas uppehållstillstånd i Sverige. De eventuella negativa följder som kommer av att ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs och

att ett barn behöver lämna landet är alltså snarast en konsekvens av de regler som gäller för att få uppehållstillstånd i Sverige. Att ett barn som följt med sina föräldrar till Sverige även följer med föräldrarna när de måste återvända till hemlandet kan i sig inte anses negativt för barnet.¹⁵ För vissa barn kan det kanske vara något positivt att få återvända till hemlandet, andra kanske hellre skulle ha velat stanna i Sverige. Sådana hänsyn kan dock framför allt tas inom ramen för en bedömning av om ett barn ska beviljas uppehållstillstånd. Att myndigheterna inte har tillräckliga förutsättningar för att verkställa ett avlägsnandebeslut leder inte i sig till att barn får stanna i Sverige på laglig grund, annat än om det finns praktiska verkställighets hinder, utan snarare till att barn under långa perioder får leva i Sverige utan uppehållstillstånd och i ovisshet om och när avvisningen eller utvisningen kan komma att ske.

Utlänningsrätten generellt är ett område där mycket svåra intresseavvägningar behöver göras mellan barnets bästa och andra tungt vägande intressen. När det är fråga om att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning och att kontrollera laglig vistelse i Sverige väger intresset av en kontrollerad invandring tungt i denna intresseavvägning – eftersom det redan i den tidigare tillståndsprocessen har konstaterats att principen om barnets bästa inte innebär att barnet ska få rätt att stanna i Sverige. När det gäller åtgärder som riktas mot barn måste dock särskild hänsyn tas.

Flera av utredningens förslag berör barn och aktualiserar artiklar i barnkonventionen. I utformningen av de förslag som berör barn har utredningen särskilt beaktat barnperspektivet och redogjort för de överväganden som gjorts. Utredningen har inte haft några särskilda samtal med barn men inte heller med vuxna som sökt eller haft uppehållstillstånd i Sverige. I utredningens expertgrupp finns personer med lång erfarenhet av att arbeta med både barn och vuxna som sökt uppehållstillstånd i Sverige. Därutöver har utredningen också haft två hearings med deltagare från bland annat olika barnrättsorganisationer, där konsekvenserna för barn särskilt har diskuterats.

Förslaget om ett utökat informationsutbyte i kapitel 4 har utformats på ett sådant sätt att de samhällsfunktioner som tillgodoser barns grundläggande rättigheter under vistelsen i Sverige – såsom skolor, hälso- och sjukvården och socialtjänsten – inte vid något

¹⁵ Prop. 2004/05:170 s. 281.

tillfälle ska vara skyldiga att lämna information till de verkställande myndigheterna. Denna bedömning har gjorts för att säkerställa att även ett barn som vistas olovligt i Sverige ska ha möjlighet att utöva den rätt till skolgång som följer av barnkonventionen, ska ha rätt till hälso- och sjukvård och för att det yttersta skyddsnät som socialtjänsten innebär för personer som lever i utsatthet inte ska äventyras. Förslaget innebär däremot att vissa andra myndigheter kommer att bli skyldiga att lämna information om ett barn eller om vuxna i barnets familj till de verkställande myndigheterna under vissa förutsättningar. Ett sådant uppgiftslämnande har dock inte bedömts leda till att ett barns rättigheter i Sverige påverkas på ett sådant sätt att inga uppgifter som rör ett barn eller en barnfamilj ska omfattas.

När det gäller utredningens förslag i kapitel 5 kan barn bli föremål för inre utlänningskontroller redan enligt nu gällande regelverk. Det ändras inte genom utredningens förslag. Däremot föreslår utredningen förändringar av regelverket om inre utlänningskontroller som gör att sådana kontroller kan förväntas bli mer träffsäkra och grundas på ett bättre underlag.

Utredningen lämnar i kapitel 6 förslag som innebär att även ett barns elektroniska kommunikationsutrustning kan komma att omhändertas och genomsökas av de verkställande myndigheterna i olika situationer. Detta förslag innebär – precis som gäller för en vuxen – ett ingrepp i barnets rätt till privat- och familjeliv och kan också påverka barnets möjligheter till kontakter med vänner och anhöriga. Möjligheten att omhänderta egendomen syftar dock till att bidra till att klarlägga barnets identitet och ålder, vilket i vissa fall kan vara avgörande för att barnet ska kunna få rätt hjälp från samhället. Det kan dessutom vara en nödvändig förutsättning för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas. Utredningen har i kapitel 6 gjort bedömningen att det, även med beaktande av barnets bästa, är proportionerligt att också ett barns elektroniska kommunikationsutrustning får omhändertas och genomsökas i vissa situationer. Däremot kommer barnets ålder och situation i övrigt att vara viktiga omständigheter att beakta vid bedömningen av om det är proportionerligt att vidta åtgärden i ett enskilt fall.

I kapitel 7 lämnar utredningen förslag som påverkar barn genom att åldersgränsen för när ett barns fingeravtryck får tas upp sänks

i vissa situationer. Det gäller i samband med en inre utlänningskontroll, när ett barn tas i förvar eller när ett barns identitet annars inte kan fastställas under vistelsen i Sverige. Barns fingeravtryck kommer också att få tas upp till exempel i samband med en ansökan om medborgarskap. Detta innebär ett ingrepp i barnets fysiska integritet. Det är dock fråga om ett kortvarigt ingrepp och kan vara en nödvändig förutsättning för att kunna identifiera ett barn som befinner sig i en utsatt situation. Utredningens förslag innebär också att fingeravtryck som tas upp från ett barn i större utsträckning kommer att få lagras i Migrationsverkets register över fingeravtryck. Även detta innebär, som konstaterats i kapitel 7, ett intrång i barnets rättigheter. Utredningen har dock bedömt att det är ett proportionerligt intrång.

I kapitel 12 lämnar utredningen slutligen förslag som innebär att vissa barn kan komma att provtas med tvång för vissa sjukdomar om det är absolut nödvändigt för att kunna verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning. I majoriteten av fallen har utredningen gjort bedömningen att en möjlighet att provta ett barn inte är proportionerlig. I de fall det gäller barn som har fyllt femton år och det beslut som ska verkställas är ett beslut om utvisning på grund av brott, ett beslut om utvisning med stöd av LSU eller ett beslut i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen är dock utredningens bedömning att intresset av att ett sådant beslut kan verkställas väger så tungt att det väger upp det ingrepp som provtagningen innebär i barnets rättigheter.

Precis som beskrivits i avsnitt 14.2.1 ovan kan också den samlade effekten av utredningens olika förslag få konsekvenser för barn. Ett eventuellt ökat misstroende mot svenska myndigheter bland vuxna kommer givetvis att påverka även barn, som skulle kunna dra sig för att söka hjälp om de far illa eller utsätts för övergrepp.

14.6 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden

Flera av utredningens förslag leder till ingrepp i rättigheter som skyddas av EKMR och EU:s rättighetsstadga. Utredningen har i anslutning till respektive förslag redogjort för vilket ingrepp förslagen innebär och för vilka överväganden som gjorts i utform-

ningen av förslagen. Förslagen syftar till att stärka återvändandet, att öka kontrollen över vilka som befinner sig i Sverige och att minska risken för identitetsbedrägerier. Detta är godtagbara syften i ett demokratiskt samhälle som kan motivera inskränkningar av konventionsskyddade rättigheter. Utredningen har också bedömt att förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftena och att de därför är proportionerliga.

14.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att regleringen innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs. Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Utredningens förslag i kapitel 12 innebär ett nytt åliggande för regionerna att bistå Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med att utföra sådan provtagning som myndigheterna beslutar om. Att utföra provtagning för sådana sjukdomar som kan komma att omfattas av lagstiftningen är visserligen i sig en redan befintlig uppgift för regionerna. Att göra det på uppdrag av andra myndigheter för att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas är dock ett nytt åliggande. Det betyder att regionerna kommer att behöva utföra provtagningar och utfärda intyg om resultatet av sådana provtagningar i den utsträckning som följer av lagstiftningen.

Frågan är om det nya åliggandet för regionerna går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett det.

Utredningens förslag i kapitel 12 föranleds av ett starkt behov av att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande även under perioder då spridningen av en viss sjukdom utgör ett särskilt hinder för återvändandet. För att detta behov ska kunna uppfyllas krävs att utlänningar får provtas för vissa sjukdomar. Att det ska ankomma på hälso- och sjukvårdspersonal i regionerna att utföra sådana provtagningar är viktigt för att provtagningen ska ske på ett

humant och så lite ingripande sätt som möjligt av personer som har kompetens att genomföra sådana åtgärder. Det förekommer också i övrigt att hälso- och sjukvårdspersonal i regionerna utför provtagningar på uppdrag av andra myndigheter, till exempel på uppdrag av Polismyndigheten i samband med rattfylleribrott. Det nya åliggande som utredningen föreslår ligger med andra ord mycket nära redan befintliga åtaganden för regionerna. Dessutom är det fråga om ett åliggande som kommer vara begränsat i tid (den tid då det ställs krav på en sådan provtagning) och som inte heller kan förväntas beröra ett särskilt stort antal fall. Utredningens bedömning är att det nya åliggandet måste anses vara proportionerligt i förhållande till det syfte som eftersträvas med förslagen och att det saknas alternativa sätt att uppnå syftet som skulle leda till mindre ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

I övrigt innebär utredningens förslag inga nya åtaganden för kommuner eller regioner och har inte heller någon annan påverkan på den kommunala självstyrelsen.

14.8 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag har inte haft till syfte att påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan dock ändå medföra vissa konsekvenser i dessa avseenden.

Utredningens förslag om vissa ändringar i regelverket om inre utlänningskontroll (kapitel 5) kan förväntas leda till att Polismyndigheten utför fler kontroller jämfört med i dag och med bättre resultat, det vill säga att kontrollerna blir mer träffsäkra. Detta kan leda till att fler avlägsnandebeslut kommer att kunna fattas och verkställas. Utredningens förslag om ytterligare befogenheter för att klarlägga identitet (kapitel 6) och utökad användning av fingeravtryck och fotografier (kapitel 7) medför en mer effektiv process för att fatta avlägsnandebesluten och att verkställa dem. Sammantaget kan förslagen leda till att fler utlänningar som inte har rätt att vistas i Sverige kan avlägsnas från landet. Det innebär att antalet personer som lever i landet utan tillstånd minskar. Personer i den gruppen lever i många fall i stor utsatthet. Utsattheten medför en högre risk för att personerna utnyttjas eller utsätts för brott. Den

kan också medföra högre risk för att de begår brott, till exempel genom att arbeta utan arbetstillstånd i syfte att försörja sig.

Utredningens förslag om verkställighetshinder i samband med misstanke om brott (kapitel 9) innebär att det kommer att vara möjligt att slutföra en förundersökning även när en utlänning har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning, i de fall intresset av att slutföra förundersökningen väger över intresset av att beslutet verkställs. Detta leder till positiva konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet och till positiva konsekvenser för brottsoffer.

14.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för företag eller sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för miljön.

Betydligt fler män än kvinnor kommer till Sverige som asylsökande. Det är också fler män än kvinnor som har öppna återvändandearenden. Utredningens förslag kan därför komma att påverka fler män än kvinnor. Förslagen är dock utformade på ett sätt som gör att de blir tillämpliga för både män och kvinnor. Förslagen bedöms därmed inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor och syftar inte heller till sådana konsekvenser.

Förslagen bedöms också vara av begränsad betydelse för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvísning, utvisning eller överföring

1 §

I denna lag finns bestämmelser om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa ett beslut om avvísning, utvisning eller ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (omarbetning) (Dublinförordningen).

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Lagen innehåller bestämmelser om provtagning för vissa sjukdomar i syfte att kunna verkställa beslut om avvísning eller utvisning eller ett beslut om överföring enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 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 (omarbetning) (Dublinförordningen).

2 §

En åtgärd enligt denna lag får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Paragrafen ger uttryck för den proportionalitetsprincip som ska gälla vid tillämpningen av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.5.

En provtagning med tvång får endast vidtas om den är proportionerlig i det enskilda fallet. Åtgärden får inte vara mer långtgående än vad som krävs och det avsedda resultatet måste stå i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Om det enligt 4 § bedöms vara absolut nödvändigt att genomföra en provtagning med tvång för att verkställa ett avlägsnandebeslut är det som huvudregel proportionerligt att genomföra provtagningen. Hänsyn måste dock tas till individuella omständigheter som om utlänningen av någon anledning är särskilt sårbar, hans eller hennes generella hälsotillstånd eller om han eller hon på grund av sin mentala eller psykiska hälsa inte förstår vad det är han eller hon ska utsättas för. Sådana omständigheter kan göra att en provtagning inte framstår som proportionerlig i vissa fall, trots att det är absolut nödvändigt för att verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

3 §

Av lagen omfattas sjukdomar som är eller har varit en allmänfarlig sjukdom enligt 1 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168) och där utebliven provtagning för sjukdomen utgör ett särskilt hinder för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring med stöd av Dublinförordningen.

En sjukdom utgör ett sådant särskilt hinder som avses i första stycket om de länder till vilka beslut om avvisning, utvisning eller överföring med stöd av Dublinförordningen ska verkställas ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen för inresa i landet i en sådan omfattning och med sådan varaktighet att möjligheterna att verkställa sådana beslut begränsas avsevärt.

De sjukdomar som omfattas av lagen anges i bilagan till lagen.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar en sjukdom ska kunna omfattas av lagstiftningen. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.

Av *första stycket* framgår att de sjukdomar som omfattas av lagen är sådana sjukdomar som är eller har varit en allmänfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen (2004:168) och som utgör ett särskilt hinder för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring med stöd av Dublinförordningen. En sjukdom som har

upphört att vara en allmänfarlig sjukdom kan alltså fortsatt omfattas av lagen under en period efter att den inte längre är klassificerad som allmänfarlig, under förutsättning att den fortsatt utgör ett särskilt hinder att verkställa avlägsnandebeslut.

I *andra stycket* anges vad som avses med att en sjukdom ska anses utgöra ett särskilt hinder för att verkställa ett avlägsnandebeslut. För att ett sådant hinder ska finnas krävs att de länder till vilka verkställighet ska ske ställer krav på redovisning av provsvar för sjukdomen för inresa i landet i en sådan omfattning och med en sådan varaktighet att möjligheterna att verkställa avlägsnandebeslut begränsas avsevärt. I bedömningen ska särskilt beaktas antalet länder som ställer krav på redovisning av provsvar, antalet återvändandeärenden i förhållande till de länder som ställer krav på redovisning av provsvar, den förväntade varaktigheten av kraven på redovisning av provsvar samt om kraven på redovisning av provsvar är generella.

Det är lagstiftaren som beslutar om en sjukdom ska omfattas av lagen. Av *tredje stycket* framgår att de sjukdomar som omfattas av lagen anges i bilagan till lagen. Om en sjukdom finns upptagen i bilagan till lagen är det en sådan sjukdom som uppfyller kraven i första och andra stycket.

4 §

Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen får besluta att en utlänning ska genomgå provtagning med tvång för en sådan sjukdom som finns i bilagan till lagen om

- provtagningen inte kan ske på frivillig väg,
- provtagningen är absolut nödvändig för att verkställa ett beslut om avvisning, utvisning eller ett beslut om överföring med stöd av Dublin-förordningen,
- utlänningen har fyllt 18 år, och
- han eller hon hålls i förvar eller är omhändertagen med stöd av utlänningslagen (2005:716) eller lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, eller är häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff.

Om det beslut som ska verkställas är ett beslut om utvisning med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ett beslut om utvisning på grund av brott som har fattats av allmän domstol eller ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får beslut om provtagning fattas om utlänningen har fyllt 15 år, om övriga förutsättningar i första stycket är uppfyllda.

I paragrafen anges förutsättningarna för att ett beslut om provtagning med tvång ska få fattas. Övervägandena finns i avsnitt 12.5 och 12.6.1.

Av *första stycket* framgår att det är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som får fatta beslut om provtagning med tvång under vissa förutsättningar.

Av *första strecksatsen i första stycket* framgår att en första förutsättning är att provtagningen inte kunnat genomföras på frivillig väg, det vill säga att utlänningen motsätter sig provtagningen. Den beslutande myndigheten behöver göra en bedömning av utlänningens inställning till provtagningen. Det är inte nödvändigt att det gjorts försök till provtagning på frivillig väg för att ett beslut om provtagning med tvång ska kunna fattas. Om utlänningen ger uttryck för en vägran att låta sig provtas i syfte att ett avlägsnandebeslut ska kunna verkställas är det tillräckligt för att ge grund för bedömningen att provtagning inte kan genomföras på frivillig väg.

Av *andra strecksatsen i första stycket* framgår att provtagningen ska vara absolut nödvändig för att verkställa ett beslut om avvisning eller utvisning eller ett beslut om överföring med stöd av Dublinförordningen. Med ett beslut om avvisning eller utvisning avses alla beslut om avvisning eller utvisning som fattas med stöd av utlänningslagen (2005:716), det vill säga även beslut om utvisning på grund av brott som fattas av allmän domstol. Även beslut om utvisning med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar omfattas av bestämmelsen.

Med att provtagningen ska vara absolut nödvändig avses att det inte ska finnas några andra möjligheter att kunna verkställa beslutet om avvisning, utvisning eller överföring, till exempel genom att ett tillgängligt vaccinationsintyg lämnas till mottagarlandet eller att utlänningen sätts i karantän vid ankomsten till mottagarlandet. Beslutet om avvisning, utvisning eller överföring måste vara verkställbart. Det måste ha fått laga kraft eller kunna verkställas trots att det inte har fått laga kraft. Det får inte heller vara inhiberat eller av någon annan anledning inte få verkställas. Även övriga förutsättningar för verkställighet måste vara uppfyllda, det behöver finnas tillräckliga resehandlingar och utlänningen måste vara tillgänglig. Det kan dock finnas förutsättningar att genomföra upprepade provtagningar trots att tidigare verkställighetsförsök misslyckats,

under förutsättning att tidigare hinder för verkställigheten nu har undanröjts.

Av *tredje strecksatsen i första stycket* framgår att utlänningen som huvudregel ska ha fyllt 18 år. Det är åldern vid provtagningstillfället som är avgörande.

Av *fjärde strecksatsen i första stycket* framgår att utlänningen ska hållas i förvar eller vara omhändertagen med stöd av utlänningslagen eller lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller vara intagen i en kriminalvårdsanstalt för att avtjäna ett fängelsestraff eller vara häktad.

I *andra stycket* finns ett undantag från huvudregeln om att utlänningen ska ha fyllt 18 år för att provtagning ska få ske. Om det beslut som ska verkställas är ett beslut om utvisning med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, ett beslut om utvisning på grund av brott som har fattats av allmän domstol eller ett beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen får beslut om provtagning fattas om utlänningen har fyllt 15 år, om övriga förutsättningar i första stycket är uppfyllda. Vid bedömningen av om provtagning kan ske på frivillig väg för den som har fyllt 15 men inte 18 år behöver den beslutande myndigheten kontrollera samtycket hos den som är barnets vårdnadshavare i det land där barnet har sitt hemvist, eller om sådan saknas, barnets gode man eller offentliga biträde. I praktiken måste även barnets inställning till åtgärden beaktas innan myndigheten kan ta ställning till om provtagning med tvång ska genomföras.

5 §

Ett beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte annat förordnas i beslutet.

Av paragrafen framgår att ett beslut enligt lagen gäller omedelbart om inte annat förordnas i beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.3.

6 §

Ett beslut enligt denna lag ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

I paragrafen anges att ett beslut enligt lagen ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.2.

7 §

Ett beslut enligt 4 § får överklagas till en migrationsdomstol.

Migrationsdomstolens beslut överklagas till Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

Av paragrafen framgår att ett beslut enligt 4 § får överklagas samt till vilken instans överklagande ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.3 och 12.6.4.

Ett beslut enligt 4 § får överklagas till migrationsdomstol. I många fall kommer en provtagning att ha hunnit genomföras innan en domstol kan ta ställning till överklagandet. Det kan dock, trots detta, finnas anledning för domstolen att pröva överklagandet eftersom resultatet av domstolsprövningen kan få betydelse för den enskilde för det fall det skulle bli aktuellt med fler provtagningar. Om beslutet om avvisning, utvisning eller överföring redan har verkställts när domstolen ska pröva överklagandet av beslutet om provtagning bör däremot målet hos domstolen normalt sett kunna skrivas av, eftersom saken har förfallit och inte längre har betydelse för den enskilde.

Migrationsdomstolens beslut ska kunna överklagas till Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Vid ett sådant överklagande är bestämmelserna om handläggningen hos Migrationsöverdomstolen i 16 kap. utlänningslagen tillämpliga. Det innebär till exempel att krav på prövningstillstånd gäller.

8 §

En provtagning enligt 4 § får inte genomföras av annan än en legitimerad läkare eller en legitimerad sjuksköterska.

Paragrafen innehåller regler om vem som får utföra en provtagning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.7.1.

9 §

Den myndighet som har fattat beslut om provtagning med tvång ska lämna de uppgifter som krävs för att provtagningen ska kunna genomföras till den som ska genomföra provtagningen.

Den som har genomfört en provtagning med stöd av 4 § ska underrätta den myndighet som har beslutat om provtagningen om resultatet av denna.

Paragrafen utgör en sekretessbrytandebestämmelse i enlighet med 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och möjliggör att underlag för provtagning och resultatet av en provtagning kan lämnas mellan beslutande myndighet och den som ska genomföra provtagningen utan hinder av sekretess. Övervägandena finns i avsnitt 12.9.4.

Enligt *första stycket* ska den myndighet som har fattat ett beslut om provtagning med tvång lämna de uppgifter som krävs för att provtagningen ska kunna genomföras till den som ska genomföra provtagningen. Normalt sett bör det röra sig om uppgifter om att en provtagning i enlighet med lagen ska utföras. Däremot bör uppgifter om till vilket land verkställighet ska ske eller anledningen till verkställighet normalt sett inte behövas.

Den som har genomfört provtagningen ska enligt *andra stycket* underrätta den myndighet som har beslutat om provtagningen om resultatet av provtagningen.

10 §

Vid tillämpningen av denna lag gäller patientskadelagen (1996:799), patientdatalagen (2008:355) och patientsäkerhetslagen (2010:659).

Bestämmelsen är en upplysningsparagraf som tydliggör att vissa andra lagar gäller vid tillämpningen av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

11 §

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om verkställigheten av provtagning enligt denna lag.

Paragrafen upplyser om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har rätt att meddela föreskrifter om verkställigheten av provtagning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

Bilaga

Följande sjukdomar är sådana sjukdomar som avses i 3 §.

- covid-19

I bilagan till lagstiftningen förtydligas vilka sjukdomar som provtagning får ske för. Övervägandena finns i avsnitt 12.4.4.

15.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

23 kap.

1 §

En förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

En förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a, 4 b och 22 §§.

Om det krävs angivelse för att brottet ska höra under allmänt åtal, får förundersökning trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall *ska* målsäganden underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, *ska* förundersökningen läggas ned.

Paragrafen anger när en förundersökning ska inledas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

I *andra stycket* görs en ändring till följd av att det införs en ny paragraf om åklagares möjlighet att i vissa fall lägga ned eller inte inleda en förundersökning.

Övriga ändringar är endast språkliga.

4 b §

En åklagare får även lägga ned en förundersökning om

- 1. det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas,*
- 2. det kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i sex månader, och*
- 3. något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts.*

Vid bedömningen av om förundersökningen ska läggas ned ska särskild hänsyn tas till när beslutet om avvisning eller utvisning kan förväntas bli verkställt och när åtal kan förväntas bli väckt.

Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket redan innan en sådan har inletts, får en åklagare besluta att någon förundersökning inte ska inledas.

Paragrafen, som är ny, anger förutsättningarna för en åklagare att lägga ned eller inte inleda en förundersökning om den misstänkte är en utlänning som har avvisats eller utvisats. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

I *första stycket* anges att en åklagare får besluta om att lägga ned en förundersökning om tre förutsättningar är uppfyllda.

En första förutsättning är enligt *första stycket 1* att det har beslutats att den misstänkte ska avvisas eller utvisas. Det krävs inte att beslutet har fått laga kraft. Beslutet om avvisning eller utvisning kan ha meddelats med stöd av utlänningslagen (2005:716) eller med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Enligt *första stycket 2* ska det göras en bedömning av straffvärdet för det misstänkta brottet. Om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i sex månader får åtalet inte läggas ned med stöd av bestämmelsen.

Av *första stycket 3* följer slutligen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte ska åsidosättas om förundersökningen läggs ned. Med väsentligt allmänt eller enskilt intresse avses samma sak som i övriga bestämmelser om när åtal får underlåtas eller en förundersökning får läggas ned. En bedömning ska göras av samtliga relevanta omständigheter. Det betyder till exempel att hänsyn kan tas till om det är fråga om upprepad brottslighet eller omständigheterna när brottet begicks. Hänsyn kan också tas till målsägandens intresse av att brottet lagförs.

Enligt *andra stycket* ska särskild hänsyn tas till den förväntade tiden för verkställighet av beslutet om avvisning eller utvisning och för åtals väckande. För att kunna göra denna bedömning krävs samråd mellan åklagaren och den verkställande myndigheten. Om det saknas förutsättningar för att verkställa avlägsnandebeslutet innan lagföring kan förväntas ske bör det inte komma i fråga att lägga ned förundersökningen. Så kan till exempel vara fallet om avlägsnandebeslutet ännu inte fått laga kraft och inte får verkställas utan hinder av laga kraft eller om utlänningsen under en period beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Det kan även vara så att det saknas praktiska förutsättningar för att verkställa avlägsnandebeslutet under överskådlig tid framöver.

Av *tredje stycket* framgår att en åklagare får besluta att inte inleda en förundersökning om förutsättningarna för att lägga ned en sådan är uppfyllda. Detta motsvarar vad som gäller vid förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § andra stycket.

15.3 Förslaget till lag om ändring i patientskadlagen (1996:799)

5 §

I denna lag avses med

hälso- och sjukvård: sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar eller lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, annan liknande medicinsk verksamhet samt verksamhet inom detaljhandeln med läkemedel och sådan verksamhet som omfattas av lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar eller lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring, allt under förutsättning att det är fråga om verksamhet som utövas av personal som omfattas av 1 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659),

vårdgivare: statlig myndighet, region eller kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig verksamhet) samt enskild som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).

I paragrafen anges vad som avses med hälso- och sjukvård samt vårdgivare. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att definitionen av uttrycket hälso- och sjukvård även omfattar sådan verksamhet som avses i lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Lagen blir därmed tillämplig på sådan provtagning som utförs enligt lagen om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

15.4 Förslaget till lag om ändring i medborgarskapslagen (2001:82)

Fotografi och fingeravtryck

13 a §

I ett ärende enligt 7–12 §§ får den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan fotografera en utlänning som har uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck.

Den som har uppehållstillstånd i Sverige är i ett ärende enligt 7–12 §§ skyldig att överlämna sitt uppehållstillståndskort till den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan för kontroll av att det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen.

Om en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras får den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan kontrollera om det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras om kontrollen visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i uppehållstillståndskortet eller i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om upptagning av fotografi och fingeravtryck i vissa ärenden om svenskt medborgarskap. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.9.3–7.9.5.

I *första stycket* regleras att den myndighet som ska pröva en ansökan eller anmälan får fotografera en utlänning som har uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck. Paragrafen reglerar en möjlighet men inte en skyldighet för den myndighet som ska pröva ärendet att ta upp en utlännings fotografi och fingeravtryck. Det kan till exempel finnas situationer där det är fysiskt omöjligt för en utlänning att lämna

fingeravtryck (jfr 9 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen [2005:716]). Det kan också finnas situationer där det inte är proportionerligt att ta upp fingeravtryck eller fotografier eller där det inte bedöms finnas behov av det. Så kan vara fallet vid ansökningar eller anmälningar som rör barn och där det saknas tvivel om barnets identitet. En bedömning av om det är proportionerligt och nödvändigt att ta upp fingeravtryck får göras i det enskilda fallet.

Av *andra stycket* framgår att den som har uppehållstillstånd i Sverige är skyldig att lämna över sitt uppehållstillståndskort till den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan för kontroll av att det fotografi eller de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar de uppgifter som finns sparade i handlingen. En sådan kontroll görs alltså i syfte att verifiera utlänningens identitet och säkerställa att den som ansöker om medborgarskap är den person som har rätt att vistas i Sverige.

Tredje stycket innehåller en möjlighet för den myndighet som ska pröva ansökan eller anmälan att kontrollera om fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i det register som Migrationsverket för enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). En sådan kontroll får göras under förutsättning att det inte går att genomföra en kontroll enligt andra stycket. Det kan finnas olika anledningar till att en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras. Utlänningen kan ha tappat bort sitt uppehållstillståndskort. Det kan också vara så att kortet har skadats på ett sätt så att en kontroll inte är möjlig att genomföra.

Resultatet av kontrollen är en omständighet som får beaktas i bedömningen av om medborgarskap ska beviljas. Att en kontroll inte kunnat genomföras på grund av att det saknats jämförelse-material i Migrationsverkets register utgör dock inte ett hinder mot att bevilja en utlänning medborgarskap.

Av *fjärde stycket* framgår att fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska förstöras om kontrollen visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i uppehållstillståndskortet eller i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. I andra fall får uppgifterna sparas i Migrationsverkets register enligt 15 § utlänningsdatalagen.

15.5 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

9 kap.

4 §

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, får Migrationsverket eller Polismyndigheten ta hand om hans eller hennes pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det.

Om utlänningen inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

I paragrafen anges förutsättningarna för att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar när han eller hon ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.8.

Andra stycket är nytt. Om en utlänning inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna.

Det måste först klargöras för utlänningen att han eller hon förväntas överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar. Befogenheten att kroppsvisitera utlänningen blir aktuell om han eller hon inte medverkar till att överlämna handlingarna. För att åtgärden ska få vidtas krävs att det kan antas att utlänningen har passet eller handlingarna med sig. En sådan misstanke kan ha sin grund i att utlänningen ger intryck av att försöka dölja något eller att uppgifterna om varför han eller hon inte har några handlingar inte framstår som trovärdiga. Om det inte finns anledning att ifrågasätta att utlänningen saknar handlingar finns inte behov av att kroppsvisitera honom eller henne.

Det som sägs i 9 kap. 2 § tredje–femte styckena gäller vid genomförandet av kroppsvisitationen. Det innebär att en kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn

till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en utlänning har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man. Protokoll ska föras över en kroppsvitation. I protokollet ska det anges vad som har förekommit vid visitationen.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

4 a §

Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar.

Handlingarna ska återlämnas om

1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,
2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller
3. utlänningen lämnar Sverige.

I paragrafen anges förutsättningarna för att omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar vid inre utlänningskontroll. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.6.

Enligt *första stycket* får Polismyndigheten eller Kustbevakningen omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar vid inre utlänningskontroll om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Enligt paragrafens tidigare lydelse gällde att omhändertagande fick ske av pass eller andra identitetshandlingar ”som har påträffats vid kontrollen”. Paragrafen har ändrats på så sätt att kravet på att handlingarna måste ha påträffats tagits bort. Genom ändringen förtydligas att ett beslut om omhändertagande inte förutsätter att handlingarna har påträffats och finns tillgängliga vid tidpunkten för beslutet. Ändringen innebär också ett klagörande av att Polismyndigheten, när ett beslut om omhändertagande enligt paragrafen har fattats, kan företa husrannsakan för att söka efter den egendom som omhändertagits, om förutsättningarna i 20 § polislagen (1984:387) är uppfyllda.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

5 §

När ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, får den verkställande myndigheten ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar till dess beslutet kan verkställas.

Om utlänningen inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

I paragrafen anges förutsättningarna för att omhänderta en utlänningens pass eller andra identitetshandlingar när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 6.8.

Andra stycket är nytt. Om en utlänning inte medverkar till att överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar får en polisman kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande, om det kan antas att utlänningen har handlingarna med sig. Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna.

Det måste först klargöras för utlänningen att han eller hon förväntas överlämna sitt pass eller andra identitetshandlingar. Befogenheten att kroppsvisitera utlänningen blir aktuell om han eller hon inte medverkar till att överlämna handlingarna. För att åtgärden ska få vidtas krävs också att det kan antas att utlänningen har passet eller handlingarna med sig. En sådan misstanke kan ha sin grund i att utlänningen ger intryck av att försöka dölja något eller att uppgifterna om varför han eller hon inte har några handlingar inte framstår som trovärdiga. Om det inte finns anledning att ifrågasätta att utlänningen saknar handlingar finns inte behov av att kroppsvisitera honom eller henne.

Det som sägs i 9 kap. 2 § tredje–femte styckena gäller vid genomförandet av kroppsvisitationen. Det innebär att en kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara. En kvinna får inte kroppsvisiteras av eller i närvaro av andra män än läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Om en visitation innebär att enbart ett föremål som en utlänning har med sig undersöks, får visitationen dock genomföras och bevittnas av en man. Protokoll

ska föras över en kroppsvisitation. I protokollet ska det anges vad som har förekommit vid visitationen.

Övriga ändringar är endast språkliga.

8 §

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt *sex* år, ta hans eller hennes fingeravtryck om

1. utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige,

2. *det är nödvändigt i ett ärende om avvisning eller utvisning,*

3. det finns grund för att besluta om förvar, eller

4. varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket 4 ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige.

I paragrafen regleras vissa situationer där Migrationsverket och Polismyndigheten får fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.7.2 och 7.8.

Första stycket ändras så att åldersgränsen för när fingeravtryck får tas sänks från 14 till sex år. Regleringen innebär inte en skyldighet att ta fingeravtryck från alla barn som har fyllt sex år. Fingeravtryck från ett barn som har fyllt sex år bör tas i de situationer som det finns behov av det. En bedömning får göras i det enskilda fallet, med beaktande av barnets bästa, av om det är proportionerligt att ta fingeravtryck. Så kan till exempel vara fallet om det finns misstankar om att barnet har avvikit under processen i Sverige eller att barnet har fallit offer för människohandel. Det kan vara obehövligt att ta barnets fingeravtryck om det kan konstateras att sådana uppgifter redan finns i Migrationsverkets register. Fingeravtryck bör tas på ett barnvänligt och barnanpassat sätt med beaktande av principen om barnets bästa.

Första stycket punkt 2 ändras på så vis att den tidigare möjligheten att ta fingeravtryck i samband med en ansökan om uppehållstillstånd som flyktning eller alternativt skyddsbehövande upphävs. Denna möjlighet finns numera i stället i 9 kap. 8 a § utlänningslagen.

I *första stycket punkt 2* införs i stället en ny möjlighet att ta fingeravtryck och fotografera en utlänning i ett ärende om avvisning eller

utvisning. För att fingeravtryck och fotografier ska få tas upp i ett ärende om avvisning eller utvisning krävs att det är nödvändigt. Så kan vara fallet när det saknas uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier och uppgifterna behövs antingen för att kunna verkställa beslutet om avvisning eller utvisning eller för att kunna fullgöra de sökningar och registreringar som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

8 j §

När ett uppehållstillståndskort, ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort, 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.

En utlänning som innehar ett sådant kort eller bevis som avses i första stycket är skyldig att lämna över det till Migrationsverket för kontroll av att det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen.

Om en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras får Migrationsverket kontrollera om det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket motsvarar uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras efter kontrollen. Uppgifter som inte motsvarar de uppgifter som finns sparade i kortet eller beviset eller i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen ska dock inte förstöras.

Paragrafen, som är ny, reglerar en ny möjlighet för Migrationsverket att ta upp en utlännings fingeravtryck och fotografi för verifiering av hans eller hennes identitet i vissa situationer. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.10.2.

I *första stycket* regleras att när ett uppehållstillståndskort, ett uppehållskort, ett permanent uppehållskort, ett bevis om uppehållsstatus eller ett bevis för gränsarbetare ska lämnas ut till en utlänning får Migrationsverket fotografera honom eller henne och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Paragrafen reglerar en möjlighet men inte en skyldighet för Migrationsverket att ta upp en utlännings fingeravtryck och fotografi i dessa situationer. Om det inte finns några tveksamheter kring att den utlänning som ska hämta ut handlingen också är den person som handlingen utfärdats till bör fingeravtryck inte tas upp. Det kan också finnas situationer där det är fysiskt omöjligt för en utlänning att lämna fingeravtryck (jfr 9 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen). I en sådan situation kan fingeravtryck inte heller tas.

Enligt *andra stycket* är en utlänning som redan innehar en sådan handling som avses i första stycket skyldig att lämna över denna handling till Migrationsverket för att verket ska kunna kontrollera att det fotografi och det fingeravtryck som tagits upp med stöd av första stycket motsvarar det fotografi och de fingeravtryck som finns sparade i handlingen. En sådan kontroll görs i syfte att verifiera utlänningsens identitet och säkerställa att den som får handlingen utlämnad till sig också är den person som innehar rätten att vistas i Sverige.

Av *tredje stycket* följer att om en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras får uppgifterna kontrolleras mot de uppgifter som finns sparade i det register över fingeravtryck och fotografier som Migrationsverket för enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27). Det kan finnas olika anledningar till att en kontroll enligt andra stycket inte kan genomföras. Utlänningen kan sakna en tidigare handling eller ha tappat bort sitt tidigare kort eller bevis. Det kan vara så att kortet eller beviset har skadats på ett sätt så att en kontroll inte är möjlig att genomföra. I en sådan situation får uppgifterna användas för kontroll mot uppgifter som tidigare tagits upp från utlänningen och som lagrats i Migrationsverkets register.

Av *fjärde stycket* framgår att fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska förstöras efter kontrollen. Det enda undantaget är om kontrollen visar att uppgifterna inte överensstämmer med de uppgifter som finns sparade i kortet eller beviset eller i Migrationsverkets

register över fingeravtryck och fotografier. I sådana fall får uppgifterna enligt 15 § utlänningsdatalagen sparas i Migrationsverkets register.

8 k §

Vid en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd får Migrationsverket, om identiteten inte kan klarläggas på annat sätt, fotografera den som har ansökt om uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck, och kontrollera om fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen ska omedelbart förstöras om kontrollen visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i register som förs enligt 15 § utlänningsdatalagen.

I paragrafen, som är ny, regleras en ny möjlighet för Migrationsverket att ta upp fingeravtryck och fotografi för kontroll i samband med en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.2.

Av första stycket framgår att Migrationsverket vid en muntlig utredning av rätten till uppehållstillstånd får fotografera den som har ansökt om uppehållstillstånd och, om han eller hon har fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck under förutsättning att identiteten inte kan klarläggas på annat sätt. Paragrafen reglerar en möjlighet men inte en skyldighet för Migrationsverket att ta upp en utlännings fingeravtryck i den situationen. Om det inte finns några tveksamheter kring att den utlänning som närvarar vid den muntliga utredningen också är den utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd får fingeravtryck inte tas. Så kan vara fallet om den muntliga utredningen genomförs i omedelbar anslutning till att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd eller att han eller hon lämnat fingeravtryck för utfärdande av uppehållstillståndskort. Det kan också finnas situationer där det är fysiskt omöjligt för en utlänning att lämna fingeravtryck (jfr 9 kap. 8 a § andra stycket utlänningslagen). I en sådan situation kan fingeravtryck inte heller tas. Även i situationer där utlänningens identitet tillfredsställande kan klarläggas på annat sätt saknas förutsättningar för att ta hans eller hennes fingeravtryck.

De uppgifter som tagits upp får användas för kontroll mot det register som Migrationsverket för med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

Av *andra stycket* framgår att fotografiet och fingeravtrycken samt de biometriska data som tagits fram i samband med kontrollen omedelbart ska förstöras om kontrollen visar att uppgifterna motsvarar de uppgifter som finns sparade i Migrationsverkets register. Uppgifter som inte motsvarar uppgifterna i Migrationsverkets register får enligt 15 § utlänningsdatalagen sparas i registret.

9 §

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. *En utlänning* är också skyldig att efter kallelse av Polismyndigheten komma till myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningen inte gör det, får han eller hon hämtas genom Polismyndighetens försorg. Om det på grund av en utlännings personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa en kallelse, får han eller hon tas med för utredning eller hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid kontroll enligt första stycket. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

En åtgärd enligt första och andra styckena får vidtas endast 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.

En utlänning är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket komma till verket och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Utlänningen får hämtas till verket genom Polismyndighetens försorg enligt samma förutsättning som anges i första stycket.

I paragrafen finns bestämmelser om inre utlänningskontroll, det vill säga kontroll av att utlänningar som vistas i landet har rätt att uppehålla sig här. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.5 och 5.8.2.

I bestämmelsens *första stycke* regleras en utlännings skyldighet att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige samt under vilka förutsättningar

Polismyndigheten får kalla, ta med eller hämta en utlänning till myndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Paragrafens andra mening ändras på så sätt att ordet ”utlänningen” ersätts med orden ”en utlänning”. Den tidigare utformningen av andra meningen medförde otydligheter i fråga om det ställdes krav på att utlänningen först måste ha blivit ombedd att överlämna pass eller andra handlingar för att också vara skyldig att följa en kallelse. Genom ändringen förtydligas att möjligheten att kalla och vid behov hämta en utlänning för utredning är en fristående åtgärd som kan vidtas under de förutsättningar som anges i andra meningen och förutsatt att det grundläggande kravet för inre utlänningskontroll i tredje stycket är uppfyllt.

Tidigare fanns i första stycket även bestämmelser som gav Migrationsverket möjlighet att kalla eller hämta en utlänning till verket för utredning. Bestämmelser som rör Migrationsverkets verksamhet finns nu i stället i paragrafens fjärde stycke.

I paragrafens *tredje stycke* finns det grundläggande kravet för inre utlänningskontroll. Kravet innebär att det, för att en kontrollåtgärd enligt 9 kap. utlänningslagen ska få vidtas, måste finnas anledning att anta att utlänningen saknar rätt att vistas i landet. För att beviskravet ska vara uppfyllt måste det finnas konkreta omständigheter som gör att det i det enskilda fallet finns skäl att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige. Det krävs inte någon klar eller ens närmare uppfattning om utlänningens person eller levnadsförhållanden i övrigt, utan det som behövs är en konkret omständighet som med någon styrka talar för att en rätt att vistas i Sverige saknas. Som en del av bedömningen ingår att det måste kunna antas att den som kontrolleras är utlänning eftersom svenska medborgare alltid har rätt att vistas i Sverige. En sammantagen bedömning ska göras av samtliga föreliggande omständigheter.

Vid bedömningen av om det finns skäl att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i landet ska särskild hänsyn tas till omständigheter som kan iakttas på platsen och vad som framkommit i övrigt.

Med iakttagelser på platsen avses till exempel hur en person betar sig, på vilken plats och i vilket sammanhang han eller hon befinner sig. Den begränsning som tidigare gällt i fråga om att en persons utseende, namn eller språk inte ensamt utgör grund för kontroll ska alltså gälla. Det hindrar dock inte att sådana omständigheter tillmäts betydelse och tillsammans med andra omstän-

digheter medför att skäl finns att anta att någon saknar rätt att uppehålla sig i landet. Vilka slutsatser som kan dras i fråga om en persons rätt att vistas i Sverige utifrån vad som kan iakttagas på platsen måste bedömas i varje enskilt fall och bedömas tillsammans med vad som framkommit i övrigt. Till exempel kan kännedom om var en utlänning bor bli en omständighet av vikt om det samtidigt är känt att lägenheter i det aktuella huset ofta upplåts till personer som vistas illegalt i landet. Det kan också röra utlänningens eget agerande eller agerandet hos andra personer i utlänningens närhet, till exempel familj, bekanta eller arbetsgivare. Det kan också röra iakttagelser av den miljö eller sammanhang där utlänningen påträffas.

Vad som framkommit i övrigt omfattar ytterst all information som Polismyndigheten har tillgång till och bedömer vara av betydelse. Genom att uttryckligen ange detta i lagtexten tydliggörs att även selektiva kontroller får utföras, det vill säga kontroller som grundar sig på källinformation, underrättelser, faktabaserade kunskaper och allmänna erfarenhetsatser eller särskilda erfarenheter från tidigare utförda kontroller. Det understryker också vikten av att göra en sammantagen bedömning av allt relevant underlag.

Det måste det alltid göras en individuell bedömning av om det finns tillräckligt underlag för att vidta en åtgärd i förhållande till var och en som ska kontrolleras. Vid genomförandet av en inte utlänningskontroll måste därför löpande beaktas om det på grund av nya omständigheter – normalt iakttagelser på platsen – inte längre finns behov av kontroll eller av annat skäl saknas förutsättningar att vidta en viss åtgärd. Även vid selektiva kontroller finns alltså ett krav på ett individualiserat antagande om att den som kontrolleras saknar rätt att vistas i landet. Ett krav på ett individualiserat antagande utesluter användningen av bland annat selektiva stickprovskontroller. Som exempel på en selektiv stickprovskontroll kan nämnas att personer som arbetar i en viss företagslokal slumpvis väljs ut för en kontroll eller att det redan på förhand bestäms att samtliga i lokalen ska kontrolleras oavsett vad som sedan framkommer på platsen. Ett sådant slumpvist eller generellt urval är inte avsett att rymmas inom paragrafens tillämpningsområde.

Fjärde stycket, som är nytt, reglerar under vilka förutsättningar Migrationsverket får kalla eller hämta en utlänning till verket för att där lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Bestämmel-

serna, som inte har ändrats i sak, fanns tidigare i paragrafens första stycke.

Migrationsverket och Polismyndigheten kan kalla och hämta en utlänning för utredning under samma förutsättningar. Det är dock inte fråga om utredning av samma sak. När Migrationsverket kallar eller hämtar en utlänning för utredning utgör det en utredningsåtgärd som vidtas inom ramen för ett förvaltningsärende. Det är alltså inte fråga om inre utlänningskontroll i det avseendet som gäller för Polismyndigheten. Migrationsverket har inte befogenhet att utföra kontroller ute på fältet och kan inte heller i övrigt kontrollera en utlänning utan att det sker inom ramen för ett ärende som verket har att pröva. För att tydliggöra att Migrationsverket inte ansvarar för inre utlänningskontroll har bestämmelser som avser Migrationsverkets verksamhet samlats i ett eget stycke. Migrationsverkets möjlighet att vidta åtgärder med stöd av fjärde stycket kräver inte att det grundläggande kravet i paragrafens tredje stycke är uppfyllt. Det grundläggande kravet gäller endast när åtgärder ska vidtas vid inre utlänningskontroll. För att Migrationsverket ska få kalla eller hämta en utlänning för utredning krävs alltså endast att de krav som uppställs i första stycket är uppfyllda och att det finns behov och möjlighet att vidta åtgärden enligt de bestämmelser som är tillämpliga vid prövningen av aktuellt förvaltningsärende.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

10 §

Om en utlänning vägrar att följa ett beslut som Migrationsverket har fattat med stöd av 4, 5, 6, 8, 9, 19 eller 20 §, får verket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet.

I paragrafen anges när Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa ett beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.8.

Ändringarna i bestämmelsen innebär att Migrationsverket ges möjlighet att begära Polismyndighetens hjälp med att verkställa ett beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning med stöd av 19 eller 20 §§ om utlänningen vägrar att följa ett sådant beslut. När Polismyndigheten biträder Migrationsverket med verkställigheten av ett sådant beslut kan en polisman till exempel kropps-

visitera utlänningen med stöd av 25 § eller genomföra en biometrisk autentisering mot hans eller hennes vilja med stöd av 26 §.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

11 §

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse, medtagande eller hämtning enligt 9 §, dock inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Detta gäller inte om ett beslut har meddelats om förvar enligt 10 kap. 1 eller 2 §. *Om en utlänning har hämtats eller medtagits enligt 9 §, ska den tid som utlänningen är skyldig att kvarstanna beräknas från det att han eller hon ankom till myndigheten.*

En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldigheten att stanna kvar för utredning. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

I första stycket har införts nya bestämmelser om hur den tid som en utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning ska beräknas i de fall utlänningen har hämtats eller medtagits till utredningen i samband med inre utlänningskontroll.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

18 §

Vid en kontroll enligt 9 § får Polismyndigheten eller Kustbevakningen, om det är nödvändigt för att fastställa en utlännings identitet, besluta att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning. Beslutet får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst under tid som det pågår en åtgärd enligt 9 eller 11 §.

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning vid inre utlänningskontroll. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.5.2, 6.5.5, 6.5.6 och 6.5.11.

I första stycket anges förutsättningarna för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning har samma innebörd som i rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Med elektronisk kommunikationsutrustning avses både befintlig och framtida teknisk utrustning som kan användas för elektronisk kommunikation. Begreppet omfattar all slags utrustning som kan användas för att kommunicera elektroniskt, till exempel datorer, mobiltelefoner, läsplattor, servrar, smarta klockor och annan liknande utrustning. Utrustning som är sammankopplad – fysiskt eller på annat sätt, till exempel genom blåtandsteknik – med elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel sladdar, högtalare, tangentbord, USB-minnen, datormus och andra elektroniska tillbehör omfattas också av begreppet (jfr prop. 2021/22:119 s. 75 och 76).

Beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning får fattas av Polismyndigheten eller Kustbevakningen i samband med inre utlänningskontroll.

Syftet med omhändertagandet är att hitta underlag som kan bidra till att klargöra utlänningsens identitet och på så sätt förbättra förutsättningarna att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas i Sverige. Undersökning får ske av handlingar som finns lagrade i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en ingripande åtgärd. Det krävs därför att åtgärden, för att den ska få vidtas, är nödvändig för att fastställa en utlännings identitet. I kravet på att omhändertagandet ska vara nödvändigt ligger att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om åtgärden. Ett exempel på en situation när ett omhändertagande kan vara nödvändigt är när en utlänningskontroll, trots Polismyndighetens eller Kustbevakningens ansträngningar, inte medverkar till att klarlägga sin identitet på ett lämpligt sätt. I bedömningen måste även beaktas om underlag kan fås fram så att identiteten kan klarläggas genom en mindre ingripande åtgärd.

Ett omhändertagande förutsätter också att vissa krav är uppfyllda som är kopplade till den elektroniska kommunikationsutrustningen. Endast utrustning som utlännen har i sin besittning och som han eller hon sannolikt har använt får

omhändertas. Med besittning avses att någon faktiskt och rättsligt kontrollerar egendom av något slag, i detta fall elektronisk kommunikationsutrustning. I regel föreligger besittning till egendom när den påtagligt är under någon persons faktiska kontroll (omedelbar besittning). Om personen inte har faktisk kontroll är egendomen ändå i hans eller hennes besittning om egendomen kan sägas vara placerad på ett sätt som är normalt för egendomen i fråga (medelbar besittning). Vad som ska anses vara en normal placering beror bland annat av egendomens karaktär och omständigheterna i övrigt. En person kan ha besittning till egendom även om han eller hon lånar ut eller förvarar den hos en annan person eller om egendomen tappas bort eller stjäls. I dessa fall har personen medelbar besittning till egendom och den som lånar, förvarar eller som stulit egendom har omedelbar besittning.

I många fall handlar det om utrustning som utlänningen kan bära på sig, till exempel en mobiltelefon. Det kan också vara fråga om utrustning som finns i utlänningens boende. Besittning till utrustning som finns i boendet finns normalt även om det delas med någon annan. Detta gäller dock inte om egendomen endast kan kontrolleras av den andra personen i boendet, till exempel genom att egendomen förvaras i ett låst skåp som bara kan öppnas av den andra personen. Det krävs inte att utlänningen har någon särskild rätt till egendomen, såsom äganderätt, nyttjanderätt eller liknande för att han eller hon ska ha den i sin besittning. Utrustning som tillhör och används av någon annan kan dock mer sällan förväntas innehålla relevant information som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Om utlänningen har egendom som tillhör någon annan i sin besittning krävs starka skäl för att det ska vara proportionerligt att omhänderta den. Det ställs därför också krav på att utlänningen ska ha använt utrustningen i sådan utsträckning att det är sannolikt att den innehåller information som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet. Att en utlänning har använt en annan persons telefon vid enstaka tillfällen är generellt sett inte tillräckligt för att så ska vara fallet.

Bedömningen av om utrustningen sannolikt har använts av utlänningen måste göras med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall. Bedömningen i denna del kommer i många fall, i vart fall delvis, att grunda sig på samma omständigheter som låg till grund för bedömningen av om egendom var i utlänningens

besittning. En telefon som tillhör någon annan person, till exempel en partner, som påträffas i ett gemensamt boende anses vara i utlänningens besittning men kan som regel inte omhändertaras utan att det finns omständigheter som tyder på att den faktiskt har använts eller används av utlänningen. En mobiltelefon som utlänningen bär med sig eller som finns i en bostad som han eller hon disponerar ensam är i utlänningens besittning och kan normalt också presumeras ha använts av honom eller henne. Presumtionen kan dock givetvis brytas.

Slutligen krävs att den elektroniska kommunikationsutrustningen kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Det kan handla om kopior av pass eller identitetshandlingar som finns lagrade i den elektroniska kommunikationsutrustningen eller i ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den. Det kan även handla om annan information som kan bidra till att klarlägga identiteten, som betyg, biljetter, fotografier, applikationer med sociala medier eller uppgifter om familjemedlemmar. Mobiltelefoner, datorer och annan liknande utrustning används normalt på ett sådant sätt att de kan antas innehålla information av betydelse för identiteten.

I *andra stycket* anges att utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst under tid som det pågår en åtgärd enligt 9 kap. 9 eller 11 § utlänningslagen. En allmän utgångspunkt är att omhändertagandet ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det. Sådana skäl saknas när det inte längre finns behov av att undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det kan till exempel vara när själva undersökningen är klar eller om utlänningens identitet blivit klarlagd på annat sätt. Under alla omständigheter får dock ett omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning i samband med en inre utlänningskontroll som längst består till dess denna kontroll är avslutad. Det finns inte skäl att låta en tvångsåtgärd som får vidtas vid inre utlänningskontroll bestå längre än själva kontrollen, det vill säga så länge det finns en pågående åtgärd enligt 9 kap. 9 eller 11 § utlänningslagen.

Det finns inte någon närmare reglering av hur lång tid en kontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen får pågå. Det handlar dock inte om längre tid än ett antal timmar. Om kontrollen inte kan slutföras på plats finns enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen en möj-

lighet att ta med utlänningen för fortsatt utredning och han eller hon är då skyldig kvarstanna för utredning i upp till sex timmar. Skyldighet för en utlänning att stanna kvar för utredning enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen kan också finnas efter att han eller hon kallats eller hämtats för utredning enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen. Därefter måste utlänningen släppas, om det inte finns förutsättningar för att ta honom eller henne i förvar. Att ta en utlänning i förvar är inte en åtgärd inom ramen för inre utlänningskontroll.

19 §

Om en utlänning, som ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig får Migrationsverket eller Polismyndigheten besluta att omhändertaga elektronisk kommunikationsutrustning om rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Beslutet får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för att omhändertaga elektronisk kommunikationsutrustning när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.5.2, 6.5.4, 6.5.6 och 6.5.11.

I första stycket anges förutsättningarna för omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning har samma innebörd som i rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. (se vidare författningskommentaren till 18 §).

Beslutet om omhändertagande får fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten. I praktiken bör det vara Migrationsverket som har bäst förutsättningar för att göra en bedömning av behovet av omhändertagandet.

En första förutsättning för att utrustningen ska få omhändertas är att utlänningen befinner sig i Sverige och har ansökt om uppehållstillstånd här. Ytterligare förutsättningar som måste vara uppfyllda är att utlänningen inte kan göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och att rätten till uppehållstillstånd inte kan bedömas ändå. Förutsättningarna syftar till att sortera ut de situa-

tioner där det finns ett starkt behov av att vidta åtgärden, det vill säga när det finns ett starkt behov av ytterligare utredning om utlänningens identitet. I de fall utlänningens uppgivna identitet gjorts sannolik är det normalt tillräckligt för att rätten till uppehållstillstånd ska kunna bedömas. Detsamma gäller om frågan om rätten till uppehållstillstånd kan bedömas utan att identiteten ens gjorts sannolik. Normalt finns dock behov av att i vart fall utreda i vilket land sökanden är medborgare så att ansökan prövas mot rätt land. Om medborgarskapet inte kan utredas genom vidtagande av mindre ingripande åtgärder – som till exempel en språkanalys eller ett formellt id-uppdrag – kan det finnas behov av att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning.

Ett omhändertagande förutsätter att vissa krav är uppfyllda som är kopplade till den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det måste vara fråga om utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet (se vidare författningskommentaren till 18 §).

I *andra stycket* anges att utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock längst i tre månader. En allmän utgångspunkt är att omhändertagandet ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det. Sådana skäl saknas när det inte längre finns behov av att undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det kan till exempel vara när själva undersökningen är klar eller om utlänningens identitet blivit klarlagd på annat sätt. Under alla omständigheter får dock kommunikationsutrustningen vara omhändertagen som längst i tre månader. Tiden kan inte förlängas.

20 §

När ett beslut om avvísning eller utvisning ska verkställas får den verkställande myndigheten besluta att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning om det är nödvändigt för att beslutet ska kunna verkställas. Ett beslut om omhändertagande får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning när ett avlägsnandebeslut ska verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2, 6.5.3, 6.5.6 och 6.5.11.

Enligt *första stycket* får elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas om det är nödvändigt för att beslutet ska kunna verkställas. Beslutet om omhändertagande får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning har samma innebörd som i rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. (se vidare författningskommentaren till 18 §).

Beslutet om omhändertagande får fattas av den verkställande myndigheten, det vill säga den myndighet som enligt 12 kap. 14 § utlänningslagen ansvarar för att verkställa beslutet om avvisning eller utvisning. För att ett beslut ska få fattas krävs att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som får verkställas. Det innebär att det måste vara ett beslut som antingen fått laga kraft eller får verkställas utan hinder av att det inte har fått laga kraft.

Syftet med omhändertagandet är att hitta underlag som kan bidra till att klargöra utlänningens identitet och på så sätt förbättra förutsättningarna att ett avlägsnandebeslut kan verkställas. Undersökning får ske av handlingar som finns lagrade i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en ingripande åtgärd. Det krävs därför att åtgärden, för att den ska få vidtas, är nödvändig för att avlägsnandebeslutet ska kunna verkställas. I kravet på att omhändertagandet ska vara nödvändigt ligger att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om åtgärden och att den kan förväntas bidra till det avsedda resultatet. Bedömningen av om åtgärden är nödvändig måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör bland annat fästas vikt vid om utlänningen inte själv på ett trovärdigt sätt medverkar till att klarlägga sin identitet, till exempel genom att skaffa fram relevanta handlingar. Vid bedömningen måste även beaktas om underlag kan fås genom en mindre ingripande åtgärd.

Att det finns en annan omständighet än identiteten som för tillfället hindrar verkställighet innebär inte att det måste anses saknas behov av att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning. Som exempel på ett sådant hinder kan nämnas när en utlänning uppger sig inte vilja medverka till att ett avlägsnandebeslut verkställs och det land som utlänningen ska återvända till endast tar emot den som återvänder självmant. Hän-syn kan här tas till att omständigheter kan förändras, både i fråga om utlänningens inställning till att återvända och mottagarlandets inställning till att ta emot den som återvänder med tvång. Att ha nödvändiga resehandlingar i en sådan situation är en viktig förut-sättning. Det kan också vid en undersökning komma fram infor-mation som tyder på att utlänningen egentligen kommer från ett annat land än det som anges i avlägsnandebeslutet. Det kan därför vara nödvändigt att även i sådana situationer omhänderta elektro-nisk kommunikationsutrustning, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.

Ett omhändertagande förutsätter också att vissa krav är uppfyllda som är kopplade till den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det måste vara fråga om utrustning som utlänningen har i sin besitt-ning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet (se vidare författningskommentaren till 18 §).

I *andra stycket* anges att utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock längst i tre månader. En all-män utgångspunkt är att omhändertagandet ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det. Sådana skäl saknas när det inte längre finns behov av att undersöka den elektroniska kommunika-tionsutrustningen. Det kan till exempel vara när själva undersök-ningen är klar eller om utlänningens identitet blivit klarlagd på annat sätt. Under alla omständigheter får dock kommunikations-utrustningen vara omhändertagen som längst i tre månader. Tiden kan inte förlängas.

21 §

Ett beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrust-ning enligt 18, 19 eller 20 § gäller omedelbart.

I paragrafen, som är ny, anges att ett beslut om omhändertagande av kommunikationsutrustning enligt 18, 19 eller 20 § gäller omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.11. Att beslutet gäller omedelbart innebär att omhändertagandet får verkställas omedelbart. De åtgärder som får vidtas enligt 22, 25 och 26 § får också vidtas omedelbart efter omhändertagandet.

22 §

En myndighet som beslutat om omhändertagande enligt 18, 19 eller 20 § får undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen och 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. Handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras.

Undersökningen får dock inte avse sådana uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Handlingar som inte får undersökas får inte heller kopieras.

Paragrafen är ny och anger de undersökningar som får vidtas av omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning samt förutsättningarna för kopiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2 och 6.5.9.

I *första stycket* anges att den myndighet som har beslutat om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning får undersöka handlingar i utrustningen och avläsningsbara informationssystem.

Undersökningen består i att söka efter handlingar i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem. Med handling avses, på samma sätt som i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

De handlingar som ska undersökas ska vara lagrade vid tidpunkten för åtgärden. Handlingar som kommer in under den tid som åtgärden pågår får också undersökas. Undersökningen får dock inte utsträckas i väntan på att handlingar ska komma in och lagras.

Begreppen elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbart informationssystem har samma innebörd som i rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (för innebörden av begreppet elektronisk kommunikationsutrustning se

författningskommentaren till 18 §). Ett avläsningsbart informationssystem är en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst. Genomsökning av ett avläsningsbart informationssystem möjliggör tillgång till handlingar i internetbaserade applikationer där information lagras, såsom meddelandetjänster eller konton till sociala medier i en mobiltelefon eller surfplatta.

För att undersökningen ska få avse handlingar i ett avläsningsbart informationssystem krävs att informationssystemet sannolikt har använts av utlänningen. Undersökning kan ske av utlänningens användarkonto eller konversationer i en viss chattapplikation men inte av konton som tillhör någon annan, om det inte finns starka skäl som talar för att utlänningen kan ha använt dessa som sina egna. Ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den omhändertagna utrustningen, till exempel för att det finns en öppen inloggning på ett konto eller i en applikation, kan normalt presumeras ha använts av utlänningen under förutsättning att det också är hans eller hennes egendom som omhändertagits. Om den omhändertagna egendomen tillhör någon annan krävs dock att det finns någon ytterligare koppling mellan utlänningen och det avläsningsbara informationssystemet, till exempel ett användarnamn eller en profilbild som kan kopplas till utlänningen eller att det finns andra omständigheter som tyder på att utlänningen använder kontot i sådan utsträckning att det är sannolikt att den innehåller information som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet.

Undersökningen får endast avse handlingar i ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via utrustningen. Det innebär att myndigheten får använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för att komma åt till exempel chattapplikationer i den eller sociala medier som kan nås via utrustningen. Däremot är det inte tillåtet att myndigheten använder sina egna datorer för att logga in på användarkonton eller liknande som kan antas ha använts av utlänningen. Undersökningen ska också begränsas till de delar som är tillgängliga för utlänningen.

Undersökningen sker i syfte att söka efter handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Det kan röra sig om bilder av pass eller andra identitetshandlingar men även om annan

information som kan bidra till att klarlägga vem utlänningen är som betyg, biljetter, fotografier, uppgifter på sociala medier eller uppgifter om familjemedlemmar. Vilken information som kan vara relevant kan bero på omständigheterna i det enskilda ärendet. Själva undersökningen kommer dock att omfatta även andra handlingar. Den bör så långt det är möjligt begränsas till de handlingar som är relevanta för utredningen av utlänningens identitet.

De handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras. I möjligaste mån bör kopieringen begränsas till sådana handlingar som är relevanta för att klarlägga utlänningens identitet. Även andra handlingar kan dock behöva kopieras, till exempel för att det vid tidpunkten för undersökningen av handlingarna kan vara svårt att avgöra vilken information som är relevant.

Av *andra stycket* framgår att sådana handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag inte heller får omfattas av undersökningen. Det innebär att handlingar som inte får tas i beslag på grund av att de omfattas av beslagsförbudet inte heller får omfattas av en undersökning. Sådana handlingar får inte heller kopieras.

23 §

Kopior som har framställts med stöd av 22 § och som inte har betydelse för att klarlägga utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet eller åtgärder enligt 9 eller 11 § avslutas.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 22 § andra stycket.

I paragrafen, som är ny, anges hur kopior som framställts i samband med en undersökning enligt 22 § ska hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.9.

I *första stycket* anges att kopior som inte har betydelse för att klarlägga en utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt. Efter att innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning har kopierats bör materialet skyndsamt gås igenom för att identifiera vilka delar av materialet som bidrar till att klarlägga utlänningens identitet. Sådant material som inte har betydelse för att klarlägga utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt efter att materialet har gått igenom och senast i samband med att ärendet

eller kontrollen avslutas. Ett ärende om uppehållstillstånd ska i detta sammanhang anses avslutat när Migrationsverket avgör ärendet och ett verkställighetsärende när beslutet verkställs, upphävs eller annars upphör att gälla. En inre utlänningskontroll ska anses avslutad när en åtgärd enligt 9 kap. 9 eller 11 § utlänningslagen upphör.

Vid tidpunkten för ärendets eller kontrollens avslut finns förutsättningar att bedöma vilka handlingar som inte är av betydelse för att klarlägga utlänningsens identitet och som därmed ska förstöras. Att gallringen ska genomföras *i samband* med ärendets eller kontrollens avslutande innebär inte att gallringen måste vara slutförd vid denna tidpunkt.

Kopior som framställts i samband med en ansökan om uppehållstillstånd eller verkställighet av ett avlägsnandebeslut bör som huvudregel kunna förstöras betydligt tidigare än när ärendet avslutas, till exempel efter att en genomgång av det kopierade materialet gjorts och de kopior som bidrar till klarläggandet av utlänningsens identitet kunnat identifieras. Detsamma gäller inte vid inre utlänningskontroll med hänsyn till den begränsade tid som kontrollen pågår (ett antal timmar).

I *andra stycket* anges att en kopia omedelbart ska förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 22 § andra stycket. En sådan handling får inte omfattas av en undersökning. Skulle sådana handlingar trots förbudet ha kopierats ska kopian omedelbart förstöras i de delar den innehåller sådan information.

24 §

Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten för att genomföra den undersökning som avses i 22 §. Vid undersökningen gäller det som sägs i 23 §.

Handlingar som Polismyndigheten kopierar vid undersökningen ska överlämnas till Migrationsverket.

Av paragrafen, som är ny, framgår vissa förutsättningar för genomförandet av undersökningen. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten för att utföra den undersökning som avses i 22 §. Det gäller de fall Migrationsverket inte har möjlighet att genomföra den tekniska undersökning som krävs. När Polismyndigheten

genomför en undersökning på uppdrag av Migrationsverket får myndigheten kopiera handlingar under de förutsättningar som framgår av 23 §.

Av *andra stycket* framgår att handlingar som Polismyndigheten kopierar vid undersökningen ska överlämnas till Migrationsverket. Bestämmelsen utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i enlighet med 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

25 §

Om en utlänning inte medverkar till att överlämna elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas enligt 18, 19 eller 20 § får en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådan utrustning, kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och liknande, om det kan antas att utlänningen har sådan utrustning med sig. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje–femte styckena gälla.

I paragrafen, som är ny, anges förutsättningarna för kroppsvisitering för att söka efter elektronisk kommunikationsutrustning som kan omhändertas enligt 18, 19 eller 20 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.8.

Om en utlänning inte medverkar till att överlämna elektronisk kommunikationsutrustning får en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen kroppsvisitera utlänningen och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor eller liknande, om det kan antas att utlänningen har sådan utrustning med sig. Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det behövs för att söka efter sådan utrustning.

Befogenheten att kroppsvisitera en utlänning blir aktuell först om utlänningen inte medverkar till att överlämna utrustningen. För att åtgärden ska få vidtas krävs också att det kan antas att utlänningen har sådan utrustning med sig. En sådan misstanke kan ha sin grund i att utlänningen ger intryck av att försöka dölja något eller att det tidigare framkommit att utlänningen har sådan utrustning men inte överlämnar den till myndigheten. Om det inte finns anledning att ifrågasätta att utlänningen inte har sådan utrustning som kan omhändertas med sig finns inte behov av att kroppsvisitera honom eller henne.

Det som sägs i 9 kap. 2 § tredje–femte styckena utlänningslagen gäller vid genomförandet av kroppsvisitationen (se vidare författningskommentaren till 4 §).

26 §

Om det, sedan ett beslut enligt 18, 19 eller 20 § har fattats, finns anledning att anta att utlänningen har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna den elektroniska utrustningen eller avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen är han eller hon skyldig att på tillsägelse medverka till detta, om en undersökning enligt 22 § annars försvåras. Om han eller hon vägrar får en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen genomföra autentiseringen.

Av paragrafen, som är ny, framgår förutsättningarna för användning av biometrisk autentisering i syfte att kunna genomföra en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 22 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.8.

Av bestämmelsen framgår att en utlänning är skyldig att på tillsägelse av den som verkställer undersökningen medverka till biometrisk autentisering för att öppna en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via utrustningen. En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, till exempel av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Uttrycken elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbart informationssystem har samma innebörd som de har i rättegångsbalken och i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (se författningskommentaren till 18 §).

En första förutsättning för att utlänningen ska vara skyldig att medverka till biometrisk autentisering är att det finns anledning att anta att han eller hon kan öppna biometriska spärrar i utrustningen eller avläsningsbara informationssystem genom biometrisk autentisering. Om förutsättningarna för omhändertagande och undersökning är uppfyllda avseende utrustningen eller ett avläsningsbart informationssystem finns en mycket stark presumtion för att utlänningen kan öppna eventuella biometriska spärrar.

En andra förutsättning för att någon ska vara skyldig att medverka till biometrisk autentisering är att en undersökning enligt

22 § annars försvåras. Så kan vara fallet om det inte är möjligt att öppna ett informationssystem med hjälp av tekniska hjälpmedel eller om användningen av tekniska hjälpmedel är alltför resurskrävande eller leder till en sådan tidsutdräkt att en undersökning inte kan förväntas bli genomförd inom den tid som krävs.

Den biometriska autentiseringen bör endast genomföras om den i fråga om art, styrka och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Av betydelse för den bedömningen är vilket behov som finns av åtgärden och vem den riktar sig mot. Åtgärden bör utföras under ordnade former på en avskild plats eller där den annars väcker så lite uppmärksamhet som möjligt. Vad som utgör minst olägenhet för den som utsätts för åtgärden får avgöras i det enskilda fallet och, där det är lämpligt, utföras i dialog med honom eller henne.

Vid bedömningen av om en åtgärd ska vidtas mot ett barn bör särskild hänsyn tas. FN:s konvention om barnets rättigheter och principen om barnets bästa ska alltid beaktas.

Om den som ska medverka vägrar har en polisman eller en tjänsteman vid Kustbevakningen rätt att genomföra autentiseringen. Rätten att använda våld när en utlänning motsätter sig en biometrisk autentisering följer av rätten enligt 10 § första stycket 4 polislagen (1984:387) att använda våld för att verkställa det omhändertagande som autentiseringen kan kombineras med. Rätten att använda våld för en tjänsteman vid Kustbevakningen följer av 2 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32).

Vid undersökningen ska det föras protokoll (se 27 §). När en biometrisk autentisering genomförs ska detta antecknas i det protokoll som förs över undersökningen.

27 §

En undersökning enligt 22 § ska protokollföras. I protokollet ska följande anges:

- ändamålet med åtgärden,
- när åtgärden påbörjades och avslutades,
- om åtgärder enligt 25 eller 26 § har vidtagits, och
- vad som i övrigt förekommit vid undersökningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om protokollföring av en undersökning enligt 22 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.12.

Protokoll ska föras över en undersökning enligt 22 §. I protokollet ska, förutom ändamålet med undersökningen, antecknas när åtgärden påbörjades och avslutades. Dessutom ska protokollet ange om någon åtgärd enligt 25 eller 26 § har vidtagits, det vill säga kroppsvisitation eller biometrisk autentisering. I fråga om kroppsvisitation ska ett särskilt protokoll föras över vad som har förekommit vid visitationen (se 25 § och hänvisningen till författningskommentaren till 4 §).

I uttrycket att det ska anges vad som i övrigt förekommit ingår de åtgärder som vidtagits inom ramen för undersökningen, till exempel vilka avläsningsbara informationssystem som har undersökts, vem som har varit närvarande, vem som har genomfört undersökningen och om handlingar har kopierats.

12 kap.

Avvisning och utvisning vid utlämning eller överlämnande

8 c §

Om det har inletts ett förfarande om att en utlämning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller till en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, får ett beslut att avvisa eller utvisa utlämningen inte verkställas förrän förfarandet om utlämning eller överlämnande har avslutats genom ett beslut som fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas.

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om verkställighetshinder vid utlämning eller överlämnande av en utlämning för brott. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

Enligt paragrafen får ett beslut om avvisning eller utvisning avseende en utlämning inte verkställas, om ett förfarande har inletts om att utlämningen ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd. Verkställighetshindret varar från det att förfarandet inleds. Ett förfarande kan inledas genom att en annan stat översänder en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller en framställan om att utlämningen ska utlämnas eller överlämnas. Ofta inleds dock förfarandet genom att en internationellt efterlyst person påträffas i Sverige, varefter personen anhålls

i avvaktan på att en framställan görs (se 23 § lagen [1957:668] om utlämning för brott). Ett annat exempel är att personen anhålls och häktas i avvaktan på att en europeisk eller nordisk arresteringsorder översänds (se 4 kap. 5 och 6 §§ lagen [2003:1156] om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 3 kap. 6 och 7 §§ lagen [2011:1156] om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder).

Verkställighetshindret består till dess att förfarandet har avslutats genom ett beslut som har fått laga kraft och som innebär att utlämningen inte ska utlämnas eller överlämnas. Det innebär att om utlämning eller överlämnande av utlämningen har beviljats eller om han eller hon ska överlämnas med stöd av en europeisk eller nordisk arresteringsorder eller annat tillämpligt regelverk, får verkställighet inte ske.

Om en utlämning återvänder till Sverige efter att ha blivit utlämnad eller överlämnad till en annan stat finns inte längre något pågående förfarande om utlämning eller överlämnande för brott. Det finns då inte heller hinder mot att verkställa avlägsnandebeslutet. Verkställighet av avlägsnandebeslutet kan då ske under förutsättning att beslutet fortfarande gäller och det inte finns något annat verkställighetshinder.

Avvisning och utvisning av en utlämning som är misstänkt för brott eller har dömts till fängelse

9 §

Ett beslut om att avvisa eller utvisa en utlämning får inte verkställas förrän utlämningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

Har allmänt åtal väckts mot utlämningen, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän åtalet har prövats slutligt eller åtalet har lagts ned.

Om en förundersökning har inletts mot en utlämning om brott för vilket fängelse är föreskrivet får ett beslut om att avvisa eller utvisa utlämningen inte verkställas innan förundersökningen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts.

Paragrafen innehåller regler om verkställighetshinder med anledning av att en utlämning är misstänkt för brott, står under åtal eller har dömts till fängelse. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas om en förundersökning har inletts mot en utlänning om brott som har fängelse i straffskalan. Verkställighetshindret finns till dess att förundersökningen antingen har lagts ned eller avslutats utan att allmänt åtal har väckts. Beslutet åklagaren att inte väcka åtal upphör verkställighetshindret. Väcks åtal finns hinder mot verkställigheten enligt andra stycket. En förundersökning kan också avslutas genom att åklagaren utfärdar ett strafföreläggande. Verkställighetshindret upphör också om ett strafföreläggande utfärdas. Även ett beslut om åtalsunderlåtelse innebär att verkställighetshindret upphör.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

13 kap.

10 §

Ett beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet om det avser

- uppehållsrätt,
- resedokument,
- uppehållstillstånd,
- arbetstillstånd,
- statusförklaring,
- ställning som varaktigt bosatt i Sverige,
- avvisning eller utvisning,
- återreseförbud,
- upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av

brott,

- förlängning eller upphävande av tidsfrist för frivillig avresa,
- förvar eller uppsikt,
- kroppsvisitation, *eller*
- *omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning.*

Vid beslut i fråga om nationell visering får skälen som ligger till grund för beslutet utelämnas. En utlänning har dock alltid rätt till motivering av ett beslut i fråga om nationell visering, om beslutet går utlänningen emot och utlänningen är en familjemedlem till en EES-medborgare eller omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer, utan att vara EES-medborgare eller medborgare i Schweiz.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av vissa beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.12.

Första stycket ändras så att även beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 18, 19 eller 20 § ska vara skriftliga och innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

14 kap.

Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

15 §

Beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt 9 kap. 18, 19 eller 20 § får överklagas till en migrationsdomstol.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att ett beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.12.

Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning får överklagas till migrationsdomstol. Rättens prövning avser frågan om finns fog för beslutet att omhänderta den elektroniska kommunikationsutrustningen i syfte att undersöka handlingar i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. Prövningen omfattar både om åtgärden varit nödvändig för att uppnå det eftersträvade ändamålet och om den varit proportionerlig i det enskilda fallet. Dessutom finns det möjlighet att inom ramen för överklagande av beslutet pröva frågan om det finns handlingar som inte får undersökas.

Det är viktigt att rättens prövning sker skyndsamt, inte minst mot bakgrund av den korta omhändertagandetiden.

17 kap.

4 §

När det finns anledning att anta att en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige ska de myndigheter som anges i tredje stycket, på eget initiativ, lämna följande uppgifter som de förfogar över till Polismyndigheten:

- 1. utlänningens namn, födelsetid och medborgarskap,*
- 2. utlänningens personnummer, samordningsnummer, dossiernummer hos Migrationsverket eller motsvarande nummer,*

3. utlänningens bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var utlänningen bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas,

4. utlänningens telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift,

5. uppgift om det finns utländska handlingar om utlänningens identitet, och

6. de omständigheter som ligger till grund för antagandet att utlänningen saknar rätt att vistas i landet.

De uppgifter som avses i första stycket ska inte lämnas om det är uppenbart att det inte behövs.

Följande myndigheter omfattas av uppgiftsskyldigheten:

1. Arbetsförmedlingen
2. Försäkringskassan
3. Kriminalvården
4. Kronofogdemyndigheten
5. Pensionsmyndigheten
6. Skatteverket

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess med stöd av 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 1–3 §§, 22 kap. 2 §, 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 28 kap. 2 § samt 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller skyldigheter för vissa myndigheter att lämna uppgifter till Polismyndigheten om utlänningar som saknar rätt att vistas i landet. Utredningens överväganden finns i avsnitt 4.6.

I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om en skyldighet för vissa myndigheter att, på eget initiativ, lämna uppgifter till de verkställande myndigheterna. Uppgifterna ska lämnas till Polismyndigheten som under vissa förutsättningar ska lämna uppgifterna vidare till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen (se 5 §). Vilka myndigheter som omfattas av en uppgiftsskyldighet framgår av paragrafens tredje stycke. Uppgiftsskyldigheten innebär att det finns en rättslig grund för de aktörer som omfattas av bestämmelsen att behandla personuppgifter både vid uppgiftslämnande på eget initiativ och efter begäran. Den rättsliga grunden utgörs av att behandlingen är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse. Det finns även rättslig grund med hänsyn till att uppgiftsskyldigheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Den personkrets som uppgifter ska lämnas om är utlänningar som befinner sig i Sverige utan att ha rätt att vistas här. Det rör sig

huvudsakligen om personer som befinner sig i någon av följande situationer.

- Utlänningar som vistas i landet utan att ha rätt till det och utan att ha gett sig till känna för de verkställande myndigheterna.
- Utlänningar som stannar kvar i landet efter att en rätt att vistas i Sverige upphört eller efter att ett uppehållstillstånd löpt ut.
- Utlänningar som inte har följt ett meddelat avlägsnandebeslut.

Det kan finnas fler situationer då en utlänning saknar rätt att vistas i Sverige men de ovan nämnda bör ändå vara de vanligaste fallen och kan därför tjäna som vägledning för de utlämnande myndigheterna vid bedömningen av om de har kontakt med en utlänning som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Skyldigheten att lämna uppgifter inträder när det för den utlämnande myndigheten finns anledning att anta att en viss utlänning saknar rätt att vistas i landet. Det betyder att antagandet om att utlämningen saknar vistelserätt ska vara grundat på konkreta omständigheter som den utlämnande myndigheten förfogar över. Det finns inget krav på att samtliga omständigheter kring vistelserätten ska vara klarlagda. Det kan till exempel handla om situationer där det framgår att en utlänning har ett gällande avlägsnandebeslut. Det kan också vara situationer där det framkommer att en utlänning som inte är EU-medborgare saknar uppehållstillstånd. En bedömning måste dock göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Att en myndighet omfattas av en skyldighet att lämna uppgifter till de verkställande myndigheter innebär inte att den utlämnande myndigheten har ålagts ett nytt uppdrag eller befogenhet att söka efter personer som inte har rätt att vistas i landet eller utreda frågor om vistelserätt om sådana uppgifter inte behövs i den egna verksamheten. Uppgiftsskyldigheten omfattar bara sådana uppgifter som myndigheten förfogar över i sin egen verksamhet. Avsikten är att uttrycket förfogar över ska ha samma innebörd som i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Uppgiftsskyldigheten gäller för varje uppgift som den utlämnande myndigheten förfogar över och inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. En uppgiftsskyldighet inträder även om myndigheten får kännedom om att en utlänning inte har rätt att vistas i Sverige genom så kallad sidoinfor-

mation. Det kan till exempel handla om uppgifter som en utlänning på eget initiativ lämnar i ett ärende där hans eller hennes vistelserätt inte är av betydelse för utredningen. Det kan också handla om iakttagelser som en tjänsteman gör i samband med en inspektion eller förrättning som inte är av direkt relevans för ändamålet med inspektionen eller förrättningen. Ett sådant exempel är en tjänsteman vid Skatteverket som i samband med en kontroll av en persons bosättning (kontrollbesök) gör iakttagelser av en annan person i bostaden som medför att det finns anledning att anta att han eller hon är en utlänning som saknar rätt att vistas i landet.

Uppgiftsskyldigheten gäller samtliga uppgifter som räknas upp i bestämmelsen under förutsättning att den utlämnande myndigheten förfogar över uppgiften i fråga. Om någon eller några uppgifter saknas ska myndigheten lämna ut de uppgifter som den förfogar över.

Uppgiftsskyldigheten ska inte kräva mer än rutinbetonade åtgärder av den utlämnande myndigheten, det vill säga att det ska vara fråga om en begränsad arbetsinsats som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. Uppgiftsskyldigheten är vidare avgränsad till sådana uppgifter som den tjänsteman som ska fullgöra uppgiftslämnande känner till att myndigheten förfogar över.

I paragrafens första stycke anges också vilka uppgifter som ska lämnas om utlänningen under förutsättning att myndigheten har tillgång till uppgiften.

Den utlämnande myndigheten ska lämna uppgift om utlänningens *namn, födelsetid och medborgarskap*. Förekommer utlänningen under flera namn eller medborgarskap bör detta särskilt anges.

Underrättelsen ska också innehålla uppgift om utlänningens *personnummer, samordningsnummer, dossiernummer hos Migrationsverket eller motsvarande nummer*. Här är det fråga om identifikationsnummer som kan möjliggöra för de verkställande myndigheterna att koppla samman underrättelsen med rätt utlänning.

Även uppgift om utlänningen *bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var utlänningen bor stadigvarande, tillfälligt eller i övrigt vistas* omfattas av uppgiftsskyldigheten. Med detta avses platser där utlänningen vistas med viss varaktighet eller regelbundenhet. Det kan handla om en bostad som är utlänningens egen eller som tillhör någon annan men där

utlännningen vistas, till exempel en partner eller en vän. Även uppgift om att utlännningen regelbundet vistas på ett särskilt härbärge eller motsvarande omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det kan också röra sig om uppgift om utlännings arbetsplats, det vill säga namnet på arbetsgivaren, adress till arbetsplatsen och relevanta telefonnummer eller om andra former av sysselsättning som en praktikplats eller studieplats. Avsikten är dock inte att uppgifter om platser där den enskilde befinner sig högst tillfälligt ska lämnas ut, till exempel en uppgift om ett inbokat besök hos en viss myndighet eller annan verksamhet.

Utlämnings *telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar kontaktuppgift* ska också lämnas ut. Begreppet annan jämförbar kontaktuppgift innefattar eventuella andra kontaktvägar som den utlämnande myndigheten har till utlännningen.

Av underrättelsen ska framgå om det finns uppgifter om *utländska handlingar om utlännings identitet* hos den utlämnande myndigheten. Uppgiften ska endast avse om en eller flera sådana handlingar, eller kopior av sådana handlingar, finns hos den utlämnande myndigheten. Det kan röra sig om passhandlingar eller andra identitetshandlingar som utfärdats av myndigheter i ett annat land. Det kan också röra sig om födelsebevis, äktenskapscertifikat, vigselbevis eller utdrag från ett befolknings- eller civilregister som utlännningen har lämnat in.

Underrättelsen ska slutligen innehålla en redogörelse för de *omständigheter som ligger till grund för myndighetens antagande att utlännningen saknar vistelserätt*. Här avses en kortare redogörelse för anledningen till att underrättelsen lämnas. Den kan till exempel innehålla uppgift om att utlännningen saknar uppehållstillstånd och inte heller har ansökt om det eller har ett gällande avlägsnandebeslut. Om myndigheten har gjort en egen utredning av utlännings vistelserätt inom ramen för sin verksamhet kan resultatet av denna beskrivas eller bifogas. Redogörelsen bör endast innehålla sådana uppgifter som är relevanta och nödvändiga, särskilt i fråga om uppgifter som kan vara känsliga eller som är sekretessreglerade.

Av *andra stycket* framgår att uppgifter inte ska lämnas om det är uppenbart att det inte behövs. Så kan till exempel vara fallet när samtliga uppgifter som ska ingå i underrättelsen har lämnats till den utlämnande myndigheten från någon av de verkställande myndigheterna. Detta förutsätter dock att den utlämnande myndigheten

också vet att den verkställande myndigheten har kännedom om att utlänningsen förekommer hos den utlämnande myndigheten. Ett annat exempel är när den utlämnande myndigheten fått del av uppgifterna inom ramen för ett myndighetsgemensamt arbete där de verkställande myndigheterna ingår eller i samband med en myndighetsgemensam inspektion eller kontrollbesök där de verkställande myndigheterna deltagit. Ett uppgiftslämnande kan också vara uppenbart obehövligt i fråga om underrättelser som är så vaga att det inte är möjligt för de verkställande myndigheterna att vidta någon åtgärd. Så kan vara fallet om underrättelsen varken kan innehålla någon konkret uppgift om utlänningsens identitet eller några vägar för de verkställande myndigheterna att komma i kontakt med utlänningsen, till exempel ett telefonnummer eller en uppgift om en plats där utlänningsen kan förväntas vistas med viss varaktighet eller regelbundenhet. I vilka situationer ett uppgiftslämnande uppenbart inte behövs måste avgöras i det enskilda fallet.

I *tredje stycket* anges vilka myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Av *fjärde stycket* framgår att uppgifter som skyddas av viss sekretess är undantagna från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde. Det innebär att om en uppgift omfattas av sådan sekretess bryter uppgiftsskyldigheten inte sekretessen. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte heller sådana uppgifter som skyddas av sekretess som följer av internationella avtal och som enligt lag inte bryts av en uppgiftsskyldighet, till exempel sekretess som följer av 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen.

5 §

Om uppgifterna i en underrättelse enligt 4 § första stycket är av betydelse för ett ärende som hanteras eller ska hanteras av Migrationsverket eller Säkerhetspolisen ska Polismyndigheten lämna uppgifterna vidare till berörd myndighet.

Bestämmelsen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.3.

Paragrafen ger Polismyndigheten rätt att lämna vidare uppgifter i en underrättelse enligt 4 § till Migrationsverket eller Säkerhetspolisen om uppgifterna är av betydelse för ett ärende som hanteras eller ska hanteras av respektive myndighet. Det kan vara fråga om

att Polismyndigheten, i samband med kontrollen av en underrättelse, upptäcker att den utlänning som underrättelsen avser har ett öppet ärende om uppehållstillstånd hos Migrationsverket eller att det finns ett ärende om avvisning eller utvisning som Migrationsverket eller Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa enligt 12 kap. 14 §.

6 §

Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten ska lämna de uppgifter som behövs för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning eller för att utreda rätten att vistas i Sverige om Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen begär det.

Första stycket gäller inte i fråga om uppgifter som omfattas av sekretess enligt 17 kap. 1 och 2 §§, 18 kap. 1–3 §§, 24 kap. 8 §, 25 kap. 1–8 och 15 §§, 28 kap. 2 § samt 40 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen är ny. Utredningens överväganden i denna del finns i avsnitt 4.6.5.

Paragrafens *första stycke* innehåller en skyldighet för vissa myndigheter att på begäran av Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen lämna ut uppgifter som behövs för att verkställa ett avlägsnandebeslut eller för att utreda rätten att vistas i Sverige. Med utreda vistelserätten i Sverige menas den utredning som sker till exempel i samband med en inre utlänningskontroll eller för att lokalisera en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige och fatta beslut om att han eller hon ska avvisas eller utvisas ur landet. Däremot avses inte handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd.

En förutsättning för att en uppgift ska lämnas ut är att den begärs ut av Polismyndigheten, Migrationsverket eller Säkerhetspolisen. En annan förutsättning för utlämnande är att den verkställande myndigheten behöver uppgiften för att utföra sitt uppdrag att antingen verkställa ett avlägsnandebeslut eller för att utreda rätten att vistas i Sverige. Det är den verkställande myndigheten som bedömer om den har behov av uppgiften. Den utlämnande myndigheten kan alltså som regel utgå från att uppgifter som begärs ut behövs i den verkställande myndigheten verksamhet.

Skyldigheten att lämna uppgifter på begäran av de verkställande myndigheterna är fristående från skyldigheten i 4 §. De verkställande myndigheterna kan alltså begära ut uppgifter från en viss myndighet för de nu angivna ändamålen, oavsett om den myndigheten tidigare lämnat uppgifter på eget initiativ eller inte.

Av *andra stycket* framgår att uppgifter som omfattas av viss sekretess är undantagen från uppgiftsskyldighetens tillämpningsområde. Det innebär att om en uppgift omfattas av sådan sekretess bryter uppgiftsskyldigheten inte sekretessen. Uppgiftsskyldigheten omfattar inte heller sådana uppgifter som skyddas av sekretess som följer av internationella avtal och som enligt lag inte bryts av en uppgiftsskyldighet, till exempel sekretess som följer av 27 kap. 5 § eller 34 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

18 kap.

1 b §

I mål och ärenden som rör överklagande av Polismyndighetens beslut i fråga om avvisning ska på utlänningens begäran offentligt biträde förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

Rätten till offentligt biträde enligt första stycket gäller inte om utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekats att resa in i landet.

Paragrafen är ny och reglerar rätten till offentligt biträde i samband med överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning eller utvisning. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.3 och 11.5.4.

Av *första stycket* framgår att det på utlänningens begäran ska kunna förordnas offentligt biträde i ärenden som rör överklagande av Polismyndighetens beslut om avvisning. Rätten till offentligt biträde gäller under förutsättning att utlänningen befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas. Det offentliga biträdet ska förordnas av den instans som prövar överklagandet. Om utlänningen redan har ett offentligt biträde som förordnats i ärendet om avvisning med stöd av 18 kap. 1 § 1 behöver något nytt offentligt biträde inte förordnas.

För att det ska vara uppenbart att ett överklagande inte kan komma att bifallas krävs att det står klart utan en närmare prövning i det enskilda fallet att det inte finns förutsättningar för bifall.

Några mer ingående överväganden av de skäl som åberopas ska inte behöva göras (jfr MIG 2017:15). Det kan vara uppenbart att ett överklagande inte kommer att bifallas om grunden för Polismyndighetens avvisning är att de formella förutsättningarna för vistelse i Sverige inte är uppfyllda – till exempel att utlännen saknar uppehållstillstånd, pass eller visering där det krävs – och det inte heller i samband med överklagandet finns något underlag som visar att dessa förutsättningar varit uppfyllda. Detsamma gäller i fall där utlännen till exempel endast argumenterar mot ett påfört återreseförbud.

Av *andra stycket* framgår att rätten till offentligt biträde inte gäller i de fall som utlännen nekats att resa in i landet genom ett avvisningsbeslut.

15.6 Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen (2008:355)

1 kap.

3 §

I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse.

Uttryck	Betydelse
Antalsberäkning inför klinisk forskning	Beräkning som på förfrågan av forskare inför planerad klinisk forskning görs av hur många personer som uppfyller vissa i förväg uppställda kriterier och som därmed kan komma att omfattas av forskningen.
Hälso- och sjukvård	Verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, smittskyddslagen (2004:168), lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall, lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m., lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordinerings-

Journalhandling	<p>insatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, <i>lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring</i> samt den upphävda lagen (1944:133) om kastrering.</p> <p>Framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel och som upprättas eller inkommer i samband med vården av en patient och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden eller om vidtagna eller planerade vårdåtgärder.</p>
Patientjournal	<p>En eller flera journalhandlingar som rör samma patient.</p>
Vårdgivare	<p>Statlig myndighet, region och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, regionen eller kommunen har ansvar för (offentlig vårdgivare) samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård (privat vårdgivare).</p>

I paragrafen anges vad som avses med hälso- och sjukvård. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

Ändringen i paragrafen innebär att definitionen av uttrycket hälso- och sjukvård även omfattar sådan verksamhet som avses i lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Lagen blir därmed tillämplig på sådan provtagning som utförs enligt lagen om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

15.7 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

1 kap.

2 §

Med hälso- och sjukvård avses i denna lag verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), tandvårdslagen (1985:125), lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter, lagen (2021:363) om estetiska kirurgiska ingrepp och estetiska injektionsbehandlingar, *lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring* samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

I paragrafen anges vad som avses med hälso- och sjukvård.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

Ändringen i paragrafen innebär att definitionen av uttrycket hälso- och sjukvård även omfattar sådan verksamhet som avses i lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring. Lagen blir därmed tillämplig på sådan provtagning som utförs enligt lagen om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

6 kap.

9 §

En läkare eller tandläkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns särskilda skäl mot det, utföra undersökningar och ge utlåtanden över dessa på begäran av länsstyrelse, domstol, åklagarmyndighet, Polismyndigheten, *Säkerhetspolisen* eller överförmyndare. *Vad gäller Säkerhetspolisen gäller skyldigheten endast för sådana undersökningar och utlåtanden som grundas på lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.*

En läkare som är verksam inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården är på begäran av polisman skyldig att, i den omfattning övriga skyldigheter i yrkesutövningen inte hindrar det eller det annars inte finns sär-

skilda skäl mot det, utföra en undersökning som innebär kroppsbesiktning av någon som är misstänkt för ett brott som kan ge frihetsstraff.

Begränsningen i skyldigheten att utföra undersökningar och ge utlåtanden gäller inte för läkare som är verksam huvudsakligen inom öppen vård och, när det gäller undersökning och utlåtande om alkoholfpåverkan, inte heller för någon annan läkare.

I lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott finns det särskilda bestämmelser om utlåtanden i vissa fall.

I paragrafen anges i vilken utsträckning läkare och tandläkare är skyldiga att utföra undersökningar och ge utlåtanden på begäran av vissa myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

Första stycket ändras så att skyldigheten omfattar även undersökningar och utlåtanden på begäran av Säkerhetspolisen. Denna skyldighet är dock begränsad till sådana undersökningar eller utlåtanden som har sin grund i lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

15.8 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

20 §

Polismyndigheten och *Säkerhetspolisen* har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. *Utlandsmyndigheterna* har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §.

Migrationsverket ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5 eller 6.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna ut uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

I paragrafen regleras viss uppgiftsskyldighet för Migrationsverket. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.14.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att Säkerhetspolisen vid direktåtkomst har rätt att ta del även av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 15 §. Bestämmelsen utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § offent-

lighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen innebär att Säkerhetspolisen har rätt att ta del av uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. I 11 § utlämningsdataförordningen (2016:30) finns reglering om för vilka ändamål som Säkerhetspolisen får ges direktåtkomst.

15.9 Förslaget till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)

2 kap.

1 §

Med *hälso- och sjukvård* avses i denna lag

1. åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador,
2. sjuktransporter, och
3. omhändertagande av avlidna.

Lagen omfattar inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125) eller provtagning enligt lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring.

I paragrafen anges vad som avses med hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.10.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att provtagning enligt lagen (20xx:xx) om provtagning för vissa sjukdomar för att kunna verkställa beslut om avvisning, utvisning eller överföring inte ska omfattas av hälso- och sjukvårdslagen. Hälso- och sjukvårdslagen är därmed inte tillämplig på sådan provtagning som utförs enligt den lagen.

15.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

5 kap.

27 §

För att söka efter en utlännings pass eller andra identitetshandlingar *eller sådan elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 31 §* får husrannsakan göras hos utlänningen. Utlänningen får också kroppsvisiteras i detta syfte.

Säkerhetspolisen får fatta ett beslut om en sådan åtgärd. Om Polismyndigheten har fått i uppdrag att verkställa ett beslut om utvisning får även den fatta ett sådant beslut.

I fråga om sådana åtgärder gäller i övrigt 28 kap. rättegångsbalken. Det som sägs om den som är skäligen misstänkt ska då i stället avse utlänningen.

I paragrafen ges en möjlighet att använda husrannsakan och kroppsvisitation för att söka efter vissa föremål. Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.6.5.

I *första stycket* ges en ny möjlighet att använda kroppsvisitation och husrannsakan för att söka efter sådan elektronisk kommunikationsutrustning som avses i 5 kap. 31 § denna lag. Vad som gäller för utförandet av sådana åtgärder i övrigt gäller också för den nya möjligheten.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

31 §

När en utvisning enligt denna lag kan komma i fråga får Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Migrationsverket besluta att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning om det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om utvisning. Ett beslut om omhändertagande får endast avse utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet. Beslutet om omhändertagande gäller omedelbart.

Om utlänningen inte samarbetar får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten med att verkställa beslutet.

Utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock som längst i tre månader.

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning när en utvisning enligt denna lag kan komma i fråga. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1–6.6.3, 6.6.5, 6.6.7 och 6.6.8.

Enligt *första stycket* får elektronisk kommunikationsutrustning omhändertas när ett beslut om utvisning enligt denna lag kan komma i fråga. Det innebär att bestämmelsen är tillämplig under hela förfarandet, från det att utvisningsfrågan först aktualiseras hos Säkerhetspolisen till dess att utvisningsbeslutet har verkställts.

Begreppet elektronisk kommunikationsutrustning har samma innebörd som i rättegångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Med elektronisk kommunikationsutrustning avses både befintlig och framtida teknisk utrustning som kan användas för elektronisk kommunikation. Begreppet omfattar all slags utrustning som kan användas för att kommunicera elektroniskt, till exempel datorer, mobiltelefoner, läsplattor, servrar, smarta klockor och annan liknande utrustning. Utrustning som är sammankopplad – fysiskt eller på annat sätt, till exempel genom blåandsteknik – med elektronisk kommunikationsutrustning, till exempel sladdar, högtalare, tangentbord, USB-minnen, datormus och andra elektroniska tillbehör omfattas också av begreppet (jfr prop. 2021/22:119 s. 75 och 76).

Syftet med omhändertagandet är att hitta underlag som kan bidra till att klargöra utlänningens identitet och på så sätt förbättra förutsättningarna för att ett utvisningsbeslut ska kunna verkställas. Undersökning får ske av handlingar som finns lagrade i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen. Omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning för undersökning är en ingripande åtgärd. Det krävs därför att åtgärden, för att den ska få vidtas, är nödvändig för att utvisningsbeslutet ska kunna verkställas. I kravet på att omhändertagandet ska vara nödvändigt ligger att det måste föreligga mycket starka skäl för att besluta om åtgärden och att den kan förväntas bli verkningsfull. Bedömningen av om åtgärden är nödvändig måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid bedömningen bör bland annat fästas vikt vid om utlänningen inte själv på ett trovärdigt sätt medverkar till att klarlägga sin identitet, till exempel genom att skaffa fram relevanta handlingar. Vid bedöm-

ningen måste även beaktas om underlag kan fås genom en mindre ingripande åtgärd.

Beslutet om omhändertagande får fattas av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Migrationsverket. Eftersom syftet med undersökningen är att underlätta verkställigheten av utvisningsbeslutet bör det i de allra flesta fall vara Säkerhetspolisen som fattar ett sådant beslut, eftersom Säkerhetspolisen enligt huvudregeln ansvarar för att sådana beslut verkställs. Av 6 kap. 10 § denna lag följer att beslutet ska vara skriftligt och motiveras i enlighet med 32 § förvaltningslagen (2017:900).

Ett omhändertagande förutsätter också att vissa krav är uppfyllda som är kopplade till den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det måste vara fråga om utrustning som utlänningen har i sin besittning, som sannolikt har använts av honom eller henne och som kan antas innehålla information om hans eller hennes identitet.

Med besittning avses att utlänningen faktiskt och rättsligt kontrollerar utrustningen, till exempel om utrustningen är under utlänningens faktiska kontroll eller befinner sig i ett sådant läge att den kan sägas vara placerad på ett sätt som sådan egendom normalt är. Det kan handla om utrustning som utlänningen bär på sig, till exempel en mobiltelefon. Det kan också vara fråga om utrustning som finns i utlänningens boende. Besittning till utrustningen finns normalt även om boendet delas med någon annan. Detta gäller dock inte om egendomen endast kan kontrolleras av den andra personen i boendet, till exempel genom att egendomen förvaras i ett låst skåp som bara kan öppnas av den andra personen. Det krävs inte att utlänningen har någon rätt till egendomen, såsom äganderätt, nyttjanderätt eller liknande för att han eller hon ska ha den i sin besittning. Utrustning som tillhör någon annan kan dock mer sällan förväntas innehålla relevant information som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Om utlänningen har egendom som tillhör någon annan i sin besittning krävs starka skäl för att det ska vara proportionerligt att omhänderta den. Det ställs därför också krav på att utlänningen ska ha använt utrustningen i sådan utsträckning att det är sannolikt att den innehåller information som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet. Att en utlänning har använt en annan persons telefon vid enstaka tillfällen är generellt sett inte tillräckligt för att så ska vara fallet.

Bedömningen av om utrustningen sannolikt har använts av utlänningen måste göras med beaktande av omständigheterna i varje enskilt fall. Bedömningen i denna del kommer i många fall, i vart fall delvis, att grunda sig på samma omständigheter som låg till grund för bedömningen av om egendom var i utlänningens besittning. En telefon som tillhör någon annan person, till exempel en partner, som påträffas i ett gemensamt boende anses vara i utlänningens besittning men kan som regel inte omhändertas utan att det finns omständigheter som tyder på att den faktiskt har använts eller används av utlänningen. En mobiltelefon som utlänningen bär med sig eller som finns i en bostad som han eller hon disponerar ensam är i utlänningens besittning och kan normalt också presumeras ha använts av honom eller henne. Presumtionen kan dock givetvis brytas.

Slutligen krävs att den elektroniska kommunikationsutrustningen kan antas innehålla information om utlänningens identitet. Det kan handla om kopior av pass eller identitetshandlingar som finns lagrade i den elektroniska kommunikationsutrustningen eller i ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den. Det kan även handla om annan information kan bidra till att klarlägga identiteten, som betyg, biljetter, fotografier, applikationer med sociala medier eller uppgifter om familjemedlemmar. Mobiltelefoner, datorer och annan liknande utrustning används normalt på ett sådant sätt att de kan antas innehålla information av betydelse för identiteten.

Ett beslut om omhändertagande gäller omedelbart. Att beslutet gäller omedelbart innebär att omhändertagandet får verkställas omedelbart. De åtgärder som får vidtas enligt 27, 32, och 35 § får också vidtas omedelbart efter omhändertagandet.

I *andra stycket* anges att Migrationsverket, i de fall det är verket som beslutar om omhändertagandet, kan begära hjälp av Polismyndigheten med att verkställa beslutet om omhändertagande. När Polismyndigheten biträder Migrationsverket med verkställigheten av ett sådant beslut kan en polisman till exempel kroppsvisitera utlänningen eller utföra en husrannsakan för att söka efter utrustningen med stöd av 27 § eller genomföra en biometrisk autentisering mot utlänningens vilja med stöd av 35 §.

I *tredje stycket* anges att utrustningen får vara omhändertagen så länge det finns skäl för åtgärden, dock längst i tre månader. En all-

män utgångspunkt är att omhändertagandet ska upphöra så snart det inte längre finns skäl för det. Sådana skäl saknas när det inte längre finns behov av att undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen. Det kan till exempel vara när själva undersökningen är klar eller om utlänningens identitet blivit klarlagd på annat sätt. Under alla omständigheter får dock kommunikationsutrustningen vara omhändertagen som längst i tre månader. Tiden kan inte förlängas.

32 §

Den myndighet som beslutat om omhändertagande enligt 31 § får undersöka den elektroniska kommunikationsutrustningen och 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. Handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras.

Undersökningen får dock inte avse sådana uppgifter som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Handlingar som inte får undersökas får inte heller kopieras.

Paragrafen är ny och anger de undersökningar som får vidtas av omhändertagen elektronisk kommunikationsutrustning samt förutsättningarna för kopiering. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1 och 6.6.6.

I första stycket anges att den myndighet som har beslutat om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning får undersöka handlingar i utrustningen och avläsningsbara informationssystem.

Undersökningen består i att söka efter handlingar i utrustningen och i avläsningsbara informationssystem. Med handling avses, på samma sätt som i 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt.

De handlingar som ska undersökas ska vara lagrade vid tidpunkten för åtgärden. Handlingar som kommer in under den tid som åtgärden pågår får också undersökas. Undersökningen får dock inte utsträckas i väntan på att handlingar ska komma in och lagras.

Begreppen elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbart informationssystem har samma innebörd som i rätte-

gångsbalken och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (för innebörden av begreppet elektronisk kommunikationsutrustning se författningskommentaren till 31 §). Ett avläsningsbart informationssystem är en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett användarkonto till, eller en på motsvarande sätt avgränsad del av, en kommunikationstjänst, lagringstjänst eller liknande tjänst. Genomsökning av ett avläsningsbart informationssystem möjliggör tillgång till handlingar i internetbaserade applikationer där information lagras, såsom meddelandetjänster eller konton till sociala medier i en mobiltelefon eller surfplatta.

För att undersökningen ska få avse handlingar i ett avläsningsbart informationssystem krävs att informationssystemet sannolikt har använts av utlänningen. Undersökning kan ske av utlänningens användarkonto eller konversationer i en viss chattapplikation men inte av konton som tillhör någon annan, om det inte finns starka skäl som talar för att utlänningen kan ha använt dessa som sina egna. Ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via den omhändertagna utrustningen, till exempel för att det finns en öppen inloggning på ett konto eller i en applikation, kan normalt presumeras ha använts av utlänningen under förutsättning att det också är hans eller hennes egendom som omhändertagits. Om den omhändertagna egendomen tillhör någon annan krävs dock att det finns någon ytterligare koppling mellan utlänningen och det avläsningsbara informationssystemet, till exempel ett användarnamn eller en profilbild som kan kopplas till utlänningen eller att det finns andra omständigheter som tyder på att utlänningen använder kontot i sådan utsträckning att det är sannolikt att den innehåller information som kan bidra till att klarlägga hans eller hennes identitet.

Undersökningen får endast avse handlingar i ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via utrustningen. Det innebär att myndigheten får använda den elektroniska kommunikationsutrustningen för att komma åt till exempel chattapplikationer i den eller sociala medier som kan nås via utrustningen. Däremot är det inte tillåtet att myndigheten använder sina egna datorer för att logga in på användarkonton eller liknande som kan antas ha använts av utlänningen. Undersökningen ska också begränsas till de delar som är tillgängliga för utlänningen.

Undersökningen sker i syfte att söka efter handlingar som kan bidra till att klarlägga utlänningens identitet. Det kan röra sig om bilder av pass eller andra identitetshandlingar men även om annan information som kan bidra till att klarlägga vem utlänningen är som betyg, biljetter, fotografier, uppgifter på sociala medier eller uppgifter om familjemedlemmar. Vilken information som kan vara relevant beror på omständigheterna i det enskilda ärendet. Själva undersökningen kommer dock att omfatta även andra handlingar än sådana. Den bör ändå så långt det är möjligt begränsas till de handlingar som är relevanta för utredningen av utlänningens identitet.

De handlingar som påträffas vid undersökningen får kopieras. I möjligaste mån bör kopieringen begränsas till sådana handlingar som är relevanta för att klarlägga utlänningens identitet. Även andra handlingar kan dock behöva kopieras, till exempel för att det vid tidpunkten för undersökningen av handlingarna kan vara svårt att avgöra vilken information som är relevant.

Av *andra stycket* framgår att sådana handlingar som enligt 27 kap. 2 § rättegångsbalken inte får tas i beslag inte heller får omfattas av undersökningen. Det innebär att handlingar som inte får tas i beslag på grund av att de omfattas av beslagsförbudet inte heller får omfattas av en undersökning. Sådana handlingar får inte heller kopieras.

33 §

Kopior som har framställts med stöd av 32 § och som inte har betydelse för att klarlägga utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt, dock senast i samband med att ärendet avslutas.

En kopia ska omedelbart förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 32 § andra stycket.

I paragrafen, som är ny, anges hur kopior som framställts i samband med en undersökning enligt 32 § ska hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.6.

I *första stycket* anges att kopior som inte har betydelse för att klarlägga en utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt. Efter att innehållet i elektronisk kommunikationsutrustning har kopierats bör materialet skyndsamt gås igenom för att identifiera vilka delar av materialet som bidrar till att klarlägga utlänningens

identitet. Sådant material som inte har betydelse för att klarlägga utlänningens identitet ska förstöras så snart som möjligt efter att materialet har gått igenom och senast i samband med att ärendet avslutas. Ett ärende om utvisning anses avslutat antingen när det beslutas att utvisning inte ska ske eller när ett beslut om utvisning verkställs. Vid tidpunkten för ärendets avslut finns förutsättningar att bedöma vilka handlingar som inte är av betydelse för att klarlägga utlänningens identitet och som därmed ska förstöras. Att gallringen ska genomföras i samband med ärendets avslutande innebär inte att gallringen måste vara slutförd vid denna tidpunkt. Framställda kopior bör dock som huvudregel kunna förstöras betydligt tidigare än när ärendet avslutas, till exempel efter att en genomgång av det kopierade materialet gjorts och de kopior som bidrar till klarläggandet av utlänningens identitet kunnat identifieras.

I *andra stycket* anges att en kopia omedelbart ska förstöras i de delar den omfattas av ett förbud mot kopiering enligt 32 § andra stycket. En sådan handling ska inte omfattas av en undersökning. Skulle sådana handlingar trots förbudet ha kopierats ska kopian omedelbart förstöras i de delar den innehåller sådan information.

34 §

Om Migrationsverket har omhändertagit utrustning med stöd av 31 § får myndigheten begära att Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen genomför den undersökning som avses i 32 §. Vid undersökningen gäller det som sägs i 33 §.

En handling som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kopierar vid undersökningen ska överlämnas till Migrationsverket.

I paragrafen, som är ny, framgår vissa förutsättningar för genomförandet av en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3.

Av *första stycket* framgår att Migrationsverket får begära hjälp av Polismyndigheten att utföra den undersökning som avses i 32 §. Det gäller de fall Migrationsverket inte har möjlighet att genomföra den tekniska undersökning som krävs. Vid genomförandet av undersökningen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kopiera handlingar under de förutsättningar som framgår av 33 §.

Av *andra stycket* framgår att handlingar som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen kopierar vid undersökningen ska överlämnas

till Migrationsverket. Bestämmelsen utgör en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i enlighet med 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

35 §

Om det, sedan ett beslut enligt 31 § har fattats, finns anledning att anta att utlänningen har möjlighet att genom biometrisk autentisering öppna den elektroniska utrustningen eller avläsningsbara informationssystem som kan nås via utrustningen är han eller hon skyldig att på tillsägelse medverka till detta, om en undersökning enligt 32 § annars försvåras.

Om han eller hon vägrar får en polisman genomföra autentiseringen.

Av paragrafen, som är ny, framgår förutsättningarna för användning av biometrisk autentisering i syfte att kunna genomföra en undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning enligt 32 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.5.

Av bestämmelsen framgår att en utlänning är skyldig att på tillsägelse medverka till biometrisk autentisering för att öppna en elektronisk kommunikationsutrustning eller ett avläsningsbart informationssystem som kan nås via utrustningen. En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, till exempel av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Uttrycken elektronisk kommunikationsutrustning och avläsningsbart informationssystem har samma innebörd som de har i rättegångsbalken och i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning (se författningskommentaren till 31 §).

En första förutsättning för att utlänningen ska vara skyldig att medverka till biometrisk autentisering är att det finns anledning att anta att han eller hon kan öppna biometriska spärrar i utrustningen eller avläsningsbara informationssystem genom biometrisk autentisering. Om förutsättningarna för omhändertagande och undersökning är uppfyllda avseende utrustningen eller ett avläsningsbart informationssystem finns en mycket stark presumtion för att utlänningen kan öppna eventuella biometriska spärrar.

En andra förutsättning för att någon ska vara skyldig att medverka till biometrisk autentisering är att en undersökning enligt 32 § annars försvåras. Så kan vara fallet om det inte är möjligt att öppna ett informationssystem med hjälp av tekniska hjälpmedel

eller om användningen av tekniska hjälpmedel är alltför resurskrävande eller leder till en sådan tidsutdräkt att en undersökning inte kan förväntas bli genomförd inom den tid som krävs.

Den biometriska autentiseringen bör endast genomföras om den i fråga om art, styrka och varaktighet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med åtgärden. Av betydelse för den bedömningen är vilket behov som finns av åtgärden och vem den riktar sig mot. Åtgärden bör utföras under ordnade former på en avskild plats eller där den annars väcker så lite uppmärksamhet som möjligt. Vad som utgör minst olägenhet för den som utsätts för åtgärden får avgöras i det enskilda fallet och, där det är lämpligt, utföras i dialog med honom eller henne.

Om den som ska medverka vägrar har en polisman rätt att genomföra autentiseringen.

Vid undersökningen ska det föras protokoll (se 36 §). När en biometrisk autentisering genomförs ska detta antecknas i det protokoll som förs över undersökningen.

36 §

En undersökning enligt 32 § ska protokollföras. I protokollet ska följande anges:

- ändamålet med åtgärden,*
- när åtgärden påbörjades och avslutades,*
- om åtgärder enligt 35 § har vidtagits,*
- vad som i övrigt förekommit vid undersökningen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om protokollföring av en undersökning enligt 32 §. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.8.

Protokoll ska föras över en undersökning enligt 32 §. I protokollet ska, förutom ändamålet med undersökningen, antecknas när åtgärden påbörjades och avslutades. Dessutom ska protokollet ange om en åtgärd enligt 35 § har vidtagits, det vill säga biometrisk autentisering.

I uttrycket att det ska anges vad som i övrigt förekommit ingår de åtgärder som vidtagits inom ramen för undersökningen, till exempel vilka avläsningsbara informationssystem som har undersökts, vem som har varit närvarande, vem som har genomfört undersökningen och om handlingar har kopierats.

6 kap.

9 §

Det som sägs i 17 kap. 1, 2 och 6 §§ utlänningslagen (2005:716) om skyldighet för *vissa myndigheter* att i vissa fall lämna ut uppgifter gäller även i mål och ärenden enligt denna lag. Skyldigheten att lämna uppgifter enligt 17 kap. 1 § utlänningslagen gäller också i förhållande till regeringen.

I paragrafen anges att vissa paragrafer i utlänningslagen (2005:716) ska tillämpas vid handläggning enligt denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.5.

Ändringarna i bestämmelsen innebär att även 17 kap. 6 § blir tillämplig vid handläggning enligt lagen. Bestämmelsen ändras också språkligt på så vis att de myndigheter som pekas ut i bestämmelserna i utlänningslagen inte längre anges i bestämmelsen. I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

7 kap.

Vissa beslut om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning

8 a §

Beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning enligt 5 kap. 31 § får överklagas till Migrationsöverdomstolen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att ett beslut att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning ska kunna överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.8.

Ett beslut om att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning får överklagas till Migrationsöverdomstolen. Rättens prövning avser frågan om finns fog för beslutet att omhänderta den elektroniska kommunikationsutrustningen för undersökning. Prövningen omfattar både om åtgärden varit nödvändig för att uppnå det eftersträfvade ändamålet och om den varit proportionerlig i det enskilda fallet. Dessutom finns det möjlighet att inom ramen för överklagande av beslutet pröva frågan om det finns handlingar som inte får undersökas.

15.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:242) om ändring i utlänningslagen (2005:716)

9 kap.

8 a §

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd är skyldig att låta Migrationsverket, en utlandsmyndighet, Regeringskansliet *eller Polismyndigheten* fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck. Samma skyldighet gäller om bevis om uppehållstillstånd (uppehållstillståndskort) ska utfärdas enligt rådets förordning (EG) nr 1030/2002 av den 13 juni 2002 om en enhetlig utformning av uppehållstillstånd för medborgare i tredje land av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd. *Skyldigheten för utlänningen att låta Polismyndigheten fotografera honom eller henne eller ta hans eller hennes fingeravtryck gäller endast om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 §.*

Skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck gäller inte om utlänningen är under sex år eller om det är fysiskt omöjligt för utlänningen att lämna fingeravtryck. Den gäller inte heller om utlänningen omfattas av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å andra sidan om fri rörlighet för personer.

Ett fotografi och två fingeravtryck ska sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet.

Det fotografi och de fingeravtryck som har tagits med stöd av första stycket får även användas för kontroll i enlighet med artiklarna 26 och 27 i in- och utreseförordningen i ett ärende om uppehållstillstånd.

Paragrafen reglerar möjligheterna att ta upp fingeravtryck och fotografier vid en ansökan om uppehållstillstånd oavsett grund. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.6.2.

Ändringarna i *första stycket* innebär att Polismyndighetens möjligheter att fotografera en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen och ta hans eller hennes fingeravtryck flyttas från 9 kap. 8 till 9 kap. 8 a §. Ändringen innebär inte någon förändring i sak vad gäller Polismyndighetens möjligheter att ta upp fingeravtryck och fotografier i sådana ärenden.

I tredje stycket upphävs den tidigare regleringen om när fingeravtryck som inte sparas i ett lagringsmedium i uppehållstillståndskortet ska förstöras. Ändringen möjliggör att sådana fingeravtryck får sparas i Migrationsverkets register enligt 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

15.12 Förslaget till lag om ändring i förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

15 §¹

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8, 8 a, 8 h, 8 j och 8 k §§ utlänningslagen (2005:716) samt 13 a § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Med begränsning av de ändamål som annars gäller enligt 11 och 13 §§ får uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren användas endast

1. i ärenden om uppehållstillstånd,

2. i ärenden om avvisning och utvisning,

3. i testverksamhet,

4. om det behövs för att kontrollera identiteten av en person på ett fotografi som kommit in till Migrationsverket,

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck eller ett fotografi mot biometriregister som förs enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

6. vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige,

7. om det behövs för att Polismyndigheten ska kunna jämföra fingeravtryck eller fotografier i registren enligt 6 a kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,

8. i ärenden om svenskt medborgarskap,

9. om det behövs för att uppfylla kraven enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006,

10. om det behövs för att verifiera en utlännings identitet vid kontroller som görs enligt 9 kap. 8 j eller 8 k § utlänningslagen eller 13 a § lagen om svenskt medborgarskap, eller

¹ I lydelse enligt prop. 2024/25:37.

11. vid utfärdande av uppehållstillståndskort.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i registren över fingeravtryck och fotografier, och
2. föreskrifter om gallring.

I paragrafen finns bestämmelser om Migrationsverkets behandling av fingeravtryck och fotografier. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.6.2, 7.9.5 och 7.11.2 och 7.13.1.

I *första stycket* görs ändringar som möjliggör att även fotografier och fingeravtryck som tas med stöd av 9 kap. 8 a, 8 j och 8 k §§ utlänningslagen (2005:716) får sparas i Migrationsverkets register. Även fotografier och fingeravtryck som tas upp med stöd av 13 a § medborgarskapslagen (2001:82) får sparas i registret. De fotografier och fingeravtryck som omedelbart ska förstöras enligt respektive bestämmelse får dock inte sparas i registret.

Andra stycket punkt 1 ändras på så vis att uppgifterna i registret numera får användas i ärenden om uppehållstillstånd, i stället för som tidigare, vid prövning av ansökningar om uppehållstillstånd där skäl som anges i 4 kap. 1–2 a §§ utlänningslagen åberopas. Det betyder att uppgifterna i registret kan användas i samtliga ärenden om uppehållstillstånd.

Punkt 5 i andra stycket ändras på så vis att även fotografier får användas för kontroll mot biometrireger som Polismyndigheten för enligt lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Andra stycket punkt 8 är ny och innebär att uppgifterna i registret får användas även i ärenden om medborgarskap. Det betyder att fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register kan användas i ett ärende om medborgarskap, till exempel för kontroller mot Polismyndighetens biometrireger som sker i enlighet med femte punkten.

Andra stycket punkt 9 är ny. Bestämmelsen förtydligar att uppgifterna i Migrationsverkets register får användas om det behövs för att uppfylla kraven enligt Europaparlamentets och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informations-system för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandeförordningen) eller Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den

28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (gränsförordningen). Bestämmelsen förtydligar att fotografier och fingeravtryck finns tillgängliga för den behandling av biometriska uppgifter som följer av dessa förordningar.

Andra stycket punkt 10 är ny. Bestämmelsen reglerar att uppgifterna i Migrationsverkets register får användas för verifiering av en utlännings identitet. Med verifiering avses samma begrepp som i artikel 3.1.36 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1689 av den 13 juni 2024 om harmoniserade regler för artificiell intelligens och om ändring av förordningarna (EG) nr 300/2008, (EU) nr 167/2013, (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 och (EU) 2019/2144 samt direktiven 2014/90/EU, (EU) 2016/797 och (EU) 2020/1828 (förordning om artificiell intelligens). Bestämmelsen möjliggör att uppgifterna i Migrationsverkets register får användas för de kontroller som görs med stöd av 9 kap. 8 j och k §§ utlänningslagen samt 13 a § medborgarskapslagen.

Andra stycket punkt 11 är ny. Bestämmelsen reglerar att uppgifterna i Migrationsverkets register också får användas för att utfärda uppehållstillståndskort.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

15.13 Förslaget till lag om ändring i förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

2 kap.

10 §²

Migrationsverket har, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), rätt att ta del av uppgifter i biometriregister som förs enligt 5 kap., om verket behöver uppgifterna för att kontrollera fingeravtryck *eller fotografier* som tagits där.

² I lydelse enligt prop. 2024/25:37.

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger Migrationsverket rätt att, trots sekretess, ta del av personuppgifter i Polismyndighetens biometriregister. Övervägandena finns i avsnitt 7.13.1.

Ändringarna i paragrafen innebär att Migrationsverket ges rätt att ta del även av uppgifter som behövs för att kontrollera fotografier som tagits av verket.

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

5 kap.

1 §³

Polismyndigheten får föra

- ett biometriregister över misstänkta,
- ett biometriregister över dömda, och
- ett biometriregister över spår.

I biometriregistren får uppgifter behandlas i syfte att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet,
2. utreda eller lagföra brott,
3. fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden,
4. underlätta identifiering av avlidna personer, och
5. kontrollera fingeravtryck *eller fotografier* som Migrationsverket har tagit enligt 9 kap. 8 *eller 8 a* § utlänningslagen (2005:716) *eller 13 a § medborgarskapslagen (2001:82)*.

I lagen (2014:400) om Polismyndighetens elimineringsdatabas finns bestämmelser om elimineringsdatabasen.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens rätt att föra biometriregister. Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.13.1 och 7.13.2.

Ändringarna i *andra stycket punkt 5* innebär att uppgifter i registren också får behandlas i syfte att kontrollera fotografier som Migrationsverket tagit.

Andra stycket punkt 5 ändras även på så vis att Polismyndigheten får stöd för att behandla personuppgifter också vid jämförelser som görs med fotografier och fingeravtryck som tagits upp med stöd av 9 kap. 8 a § utlänningslagen (2005:716) eller 13 a § medborgarskapslagen (2001:82).

I övrigt är bestämmelsen oförändrad.

³ I lydelse enligt prop. 2024/25:37.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Sait Umdi, advokat

Under de senaste åren har omfattande lagstiftningsreformer genomförts inom migrations- och asyllagstiftningens område. Lagstiftningen inom dessa rättsområden har stor inverkan på enskildas liv. Det ska därför ställas höga rättssäkerhetskrav på lagstiftningen.

För att öka acceptansen och öka legitimiteten av avlägsnandebesluten bör åtgärder som ökar rättssäkerheten inom migrationsprocessen prioriteras högt. Inte sällan har asylsökande uppfattningen att asylprocessen inte varit rättssäker. Att höja kompetensen bland utredare och beslutsfattare bör prioriteras. Beslutsmotiveringarna behöver bli tydligare och besluten behöver förklaras tydligare för den sökande. Rättstillämpningen behöver vara enhetlig så att utrymmet för godtyckliga beslut minimeras.

Inre utlänningskontroll

Enligt nuvarande regelverk får en inre utlänningskontroll vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Utredningen föreslår att bestämmelsen ska ändras på så sätt att en inre utlänningskontroll får vidtas endast 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.

Utredningens förslag innebär att kraven för att en inre utlänningskontroll får vidtas sänks från *grundad anledning att anta till anledning att anta*. En sådan förändring kan leda till att antalet inre utlänningskontroller ökar. Av statistik från Polismyndigheten

framgår att det under 2023 genomfördes 21 110 inre utlänningskontroller, varav 17 047 kontroller lämnades utan vidare åtgärd.¹ 80,9 procent av inre utlänningskontrollerna under 2023 vidtogs således mot personer som har rätt att uppehålla sig i landet. Med en sänkning av kraven för när en inre utlänningskontroll får vidtas kan fler personer som har rätt att vistas lagligt här i landet bli föremål för en inre utlänningskontroll. Utredningens förslag kan få den negativa konsekvensen att fler inre utlänningskontroller vidtas utifrån rasprofilering och leda till diskriminering samt strida mot principen om likhet inför lagen. Det bör även förstås krävas *grundad anledning att anta* för att en inre utlänningskontroll ska få vidtas. Samtidigt är det av yttersta vikt att Polismyndighetens arbete med inre utlänningskontroll utreds och utvärderas mot bakgrund av statistiken som visar att en stor majoritet av kontrollerna vidtas mot personer som har rätt att vistas här i landet, vilket kan anses utgöra en kränkning av den personliga integriteten.

Ytterligare befogenheter för att klarlägga en utlännings identitet

Utredningen föreslår att det i utlänningslagen ska införas en möjlighet att undersöka information i elektronisk kommunikationsutrustning i syfte att hitta information som kan bidra till att klarlägga utlänningsidentiteten.

Inledningsvis ska understrykas att detta är fråga om personer som söker internationellt skydd och befinner sig i en utsatt situation. De är inte misstänkta för brott. För att det ska vara proportionerligt med så långtgående åtgärder såsom omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, exempelvis mobiltelefon, i detta läge krävs mycket starka skäl.

Med anledning av att behovet av åtgärderna inte är tillräckligt klart och tydligt samt att effektiviteten är mycket svårbedömd anser jag därför inte att det är proportionerligt att införa tvångsomhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning, särskilt mot bakgrund av det stora integritetsintrång åtgärden innebär. Denna uppfattning gör sig ännu starkare gällande utredningens förslag som möjliggör omhändertagande av elektronisk utrustning

¹ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/granspolisen/statistik-granspolisverksamhet/>

redan under den ordinarie asylprocessen, det vill säga innan det finns ett avlägsnandebeslut.

För det fall utredningens förslag genomförs bör en särskild proportionalitetsbestämmelse införas för att öka rättssäkerheten. Enligt min uppfattning är det inte tillräckligt att hänvisa till förvaltningslagens allmänna bestämmelse om proportionalitet.

Omhändertagandetiden om längst tre månader är enligt min mening för lång. Omhändertagandetiden bör i sådant fall vara längst en månad. En mobiltelefon är en viktig kommunikationskanal med anhöriga och vänner. Ett omhändertagande om tre månader kan även få negativa konsekvenser för processen att klarlägga personens identitet, då exempelvis mobiltelefonen kan vara en kommunikationskanal för personen att bidra till att klarlägga sin identitet.

Därtill är jag av uppfattningen att det kan uppstå bevissvårigheter avseende eventuellt material som kan hittas i elektronisk kommunikationsutrustning. Enligt rådande praxis tillmäter Migrationsverket och migrationsdomstolarna kopior av handlingar i allmänhet och fotografier på handlingar i synnerhet, ett väldigt lågt bevisvärde. Det kan således ifrågasättas om fotografier på handlingar som hittas i elektronisk kommunikationsutrustning ska tillmätas något nämnvärt bevisvärde. Effektiviteten av denna undersökningsmöjlighet kan därmed bli mycket lägre än förväntat.

En annan viktig aspekt är vilken kompetens som ska krävas hos de tjänstemän som ska undersöka de omhändertagna kommunikationsutrustningarna som ofta innehåller information av högst personlig karaktär. Jag är av uppfattningen att det bör ställas höga krav på kompetensen hos den som ska undersöka materialet. I vart fall bör tjänstemannen ha juridisk kompetens och inneha tjänst på beslutsfattarnivå. Värt att notera att det i Tyskland ställs krav på att den person som ska undersöka materialet ska vara behörig för domartjänst.

Jag anser att beslutet att omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning, som är en mycket ingripande åtgärd, har ett så nära samband med frågan om förvar att ett biträdesförordnande i förvarsfrågan även ska anses omfatta frågan om omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. Detta eftersom ett beslut om förvar i de flesta fall avser förberedelse eller genomförande av verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Utredningen föreslår att ett beslut om omhändertagande och undersökning av elektronisk kommunikationsutrustning ska gälla omedelbart. Det föreslås även att ett beslut om omhändertagande ska kunna överklagas till migrationsdomstolen. För att rättsmedlet ska vara effektivt samt mot bakgrund av att det föreslås upp till tre månaders omhändertagande anser jag att undersökningen av handlingar inte ska få verkställas förrän domstolen efter ett överklagande i vart fall tagit ställning till ett yrkande om inhibition.

Utökad användning av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden

Utredningen föreslår att fingeravtryck och fotografier som finns i Migrationsverkets register som utgångspunkt ska gallras senast tio år från det att uppgifterna registrerades, förutom i vissa angivna situationer. Om den registrerade har beviljats ett uppehållstillstånd ska uppgifterna gallras när den registrerade blir svensk medborgare, om inte uppehållstillståndet löper ut utan att ett nytt tillstånd beviljas. I sådant fall ska uppgifterna gallras tio år från det att tillståndet löper ut.

Utredningens förslag träffar även kortvariga uppehållstillstånd på grunder som studier eller arbete. Det innebär att fingeravtryck och fotografier på personer vars uppehållstillstånd löpt ut och lämnat Sverige kommer att finnas i Migrationsverkets register i 10 år från det att tillståndet löpt ut, vilket får anses vara längre än nödvändigt och problematiskt utifrån den personliga integriteten. Gallringstiderna bör därför anpassas efter tillståndstyp.

Rätt till offentligt biträde vid Polismyndighetens beslut om avvising

Utredningen anser att det inte finns något behov av en utökad rätt till offentligt biträde redan under Polismyndighetens handläggning av frågan om avvising. Utredningen föreslår att det på utlänningsbegäran ska kunna förordnas ett offentligt biträde i samband med ett överklagande av Polismyndighetens beslut om avvising. Ett offentligt biträde ska inte förordnas om det är uppenbart att

överklagandet inte kommer att bifallas. Ett offentligt biträde ska bara kunna förordnas om utlänningen befinner sig i Sverige.

För att öka rättssäkerheten av Polismyndighetens handläggning av frågan om avvisning samt ge utlänningen möjlighet att redan hos Polismyndigheten åberopa samtliga rättsliga grunder mot ett avvisningsbeslut, anser jag att det finns behov av ökad rätt till offentligt biträde redan under Polismyndighetens handläggning av frågan om avvisning. En sådan ökad rätt till offentligt biträde skulle även kunna leda till att färre ärenden hamnar hos överklagandeinstansen.

Kommittédirektiv 2022:91

Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen behöver ytterligare befogenheter i arbetet med verkställighet,
- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna lagra och söka på biometri i fler fall än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

En väl fungerande återvändandeprocess är en prioriterad fråga

En grundläggande princip i den svenska migrationspolitiken är att den som inte har grund för uppehållstillstånd och som får ett beslut om avvisning eller utvisning (avlägsnandebeslut) ska återvända till sitt hemland. För att kunna upprätthålla en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är det avgörande att personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. Ett effektivt genomförande av avlägsnandebeslut är inte enbart en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet utan det är också viktigt ur humanitär synpunkt eftersom den som vistas i landet utan tillstånd riskerar att hamna i en utsatt position.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten. Till exempel fick Statskontoret i juli 2020 i uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att effektivisera arbetet med återvändande. I januari 2022 presenterade Statskontoret rapporten Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten (2022:1). Både Migrationsverket och Polismyndigheten har i regleringsbrev för 2022 fått i uppdrag att intensifiera återvändandearbetet och väsentligt öka antalet personer som återvänder. Migrationsverket har också fått i uppdrag att redovisa genomförandet av den plan som myndigheten har tagit fram för att utveckla arbetet med återvändande.

En rad åtgärder har alltså vidtagits på senare tid för att effektivisera arbetet med återvändande. En väl fungerande återvändandeprocess är dock fortsatt en prioriterad fråga för regeringen och det finns därför anledning att överväga vad som mer kan göras. I syfte att ytterligare stärka återvändandeverksamheten finns det nu skäl att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av, och föreslå ändringar i, regelverket kopplat till återvändandet.

Uppdraget att stärka återvändandeverksamheten

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut har på olika sätt påverkats av covid-19-pandemin. Flera länder kräver t.ex. ett genomfört PCR-test med negativt testsvar eller ett negativt antigen test för inresa i

landet. Det har framkommit att personer med verkställbara avlägsnandebeslut har vägrat att låta sig testas för covid-19 vilket därmed försvårat verkställighetsarbetet påtagligt för ansvariga myndigheter.

Enligt utlänningslagen (2005:716), UtlL, finns det vissa möjligheter att vidta kontroll- eller tvångsåtgärder för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det finns dock inga bestämmelser om personinriktade tvångsåtgärder i form av tvångsundersökning likt den som finns i smittskyddslagen (2004:168). Enligt 3 kap. 2 § i den lagen får förvaltningsrätten på ansökan av smittskyddsläkaren besluta om tvångsundersökning om någon som med fog kan misstänkas bära på en allmänfarlig sjukdom motsätter sig den undersökning som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Beslut om sådan undersökning får meddelas endast om det finns en påtaglig risk för att andra människor kan smittas. Möjligheterna att med stöd av smittskyddslagen kunna testa en person för covid-19 i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut är därmed ytterst begränsade.

Även om covid-19 inte längre utgör en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i smittskyddslagen klassificerar Världshälsoorganisationen (WHO) alltjämt covid-19 som en pandemi. Det kan inte heller uteslutas att nya virus kan komma att få spridning i, och påverka, samhället på ett liknande sätt i framtiden. Det finns därför behov av en långsiktigt hållbar lösning som kan tillämpas vid pandemier eller epidemier som annars kan komma att påverka verkställighetsarbetet negativt när personer motsätter sig testning i syfte att försvåra eller förhindra verkställighet. Det kan konstateras att riksdagen har tillkännagett att regeringen skyndsamt bör återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör testning av en utlänning för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 1, rskr. 2020/21:413).

Det är av yttersta vikt att det finns en väl fungerande återvändandeprocess för de som fått ett avlägsnandebeslut. Regeringen anser därför att det finns skäl att utreda om det bör införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en person för en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. En utgångspunkt är att en reglering inte bör omfatta samtliga allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar. I uppdraget ligger därför att överväga en lämplig avgränsning av en reglering för att skapa en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier. Eftersom det inte är möjligt att bedöma hur länge covid-19

kan komma att påverka arbetet med verkställigheter bör uppdraget även inkludera att ta ställning till om det ska vara möjligt att med hjälp av tvång kunna testa en person för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Provtagning utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Behovet och nyttan av att med tvång kunna provta en utlänning för att möjliggöra verkställighet måste därför noga vägas mot den enskildes grundlagskyddade fri- och rättigheter. Eftersom det har framkommit att vägran att låta testa sig i många fall har skett systematiskt i syfte att försvåra eller omöjliggöra verkställighet måste ingreppet i den kroppsliga integriteten vägas mot statens intresse av att kunna upprätthålla ett fungerande återvändande. I analysen ingår även att ta ställning till hur förfarandet ska se ut, vilket bl.a. inkluderar frågor om vem som ska fatta ett beslut om tvångsundersökning, vem som ska få genomföra en tvångstestning, hur provsvaren bör hanteras, om det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om tvångsundersökning och hur en prövning i så fall förhåller sig till en nära förestående verkställighet.

Om utredaren identifierar andra närliggande åtgärder som har samband med de frågeställningar som ska utredas och som kan underlätta verkställighetsarbetet får sådana föreslås förutsatt att de är förenliga med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp eller andra ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19 i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom som ett led i en långsiktigt hållbar lösning för eventuella framtida pandemier eller epidemier i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut,
- ta ställning till hur ett sådant förfarande ska se ut och vilka avgränsningar för förfarandet som är lämpliga,
- vid behov föreslå andra närliggande åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ytterligare befogenheter för Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i arbetet med verkställighet

Det är Migrationsverket som enligt huvudregeln ska verkställa ett avlägsnandebeslut. Under vissa förutsättningar kan Migrationsverket överlämna verkställigheten till Polismyndigheten. Det kan bli aktuellt om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polisens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Härutöver ansvarar polisen för verkställigheten av myndighetens egna beslut om avvisning samt av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. Säkerhetspolisen ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden (12 kap. 14 § UtlL). Säkerhetspolisen är dessutom verkställande myndighet av utvisningsbeslut i kvalificerade säkerhetsärenden, dvs. beslut om utvisning som fattats med stöd av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Motsvarande bestämmelser kommer att gälla enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar som träder i kraft den 1 juli 2022.

Eftersom Polismyndigheten har en mycket central roll i verkställighetsarbetet är det viktigt att myndigheten har tillräckliga befogenheter i detta arbete, framför allt om den som ska lämna landet hindrar eller försvårar polisens arbete. Även riksdagen har identifierat vikten av ytterligare befogenheter och har tillkännagett att regeringen bör utreda och återkomma till riksdagen med förslag som säkerställer att Polismyndigheten ges förutsättningar att verkställa avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU29 punkt 2, rskr. 2020/21:413).

Två faktorer som avsevärt kan försvåra verkställigheten av avlägsnandebeslut är oklar identitet och okänt medborgarskap. En klarlagd identitet är avgörande för att en snabb verkställighet ska kunna ske, och i de fall resehandlingar saknas begärs sådana från hemlandsambassaden, vilket innebär att kännedom om medborgarskap också är nödvändigt. Det har framkommit att kopior på id-handlingar inte sällan sparas i digitala medier, såsom en mobiltelefon, och att det skulle underlätta polisens arbete att kunna ta del av dessa uppgifter. Frågan om att kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland bör därmed ses över. Detta inkluderar att ta ställning till när det ska vara möjligt att eftersöka digitala medier, hur befogenheten för en sådan eftersökning, t.ex. genom kroppsvisitation, ska utformas liksom om det

ska vara möjligt att bereda sig tillgång till innehållet i låsta och krypterade digitala medier (såsom biometrisk autentisering). I uppdraget bör det även ingå att bl.a. ta ställning till hur överskottsinformation ska behandlas, i vilken utsträckning innehållet i digitala medier får kopieras, hur sådana kopior ska hanteras och när föremålet ska återlämnas.

Om utredaren identifierar andra lämpliga befogenheter för Polismyndigheten i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut får förslag på sådana också lämnas.

I de avlägsnandeärenden där Säkerhetspolisen är verkställande myndighet bör den myndighetens befogenheter inte vara mindre långtgående än motsvarande befogenheter för Polismyndigheten. Detta eftersom det är angeläget att avlägsnandebeslut i säkerhetsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden kan verkställas, då den berörda utlänningen har bedömts utgöra en säkerhetsrisk. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att samhället ska kunna skydda sig mot personer som anses utgöra säkerhetsshot (bet. 2019/20:JuU16 punkt 5, rskr. 2019/20:255, bet. 2020/21:JuU19 punkt 5, rskr. 2020/21:220, och bet. 2021/22:JuU13 punkt 3, rskr. 2021/22:165). Vid förslag på utökade eller förändrade befogenheter för Polismyndigheten bör det därför övervägas om ändringar bör göras även när det gäller Säkerhetspolisens befogenheter enligt utlänningslagen och lagen om särskild kontroll av vissa utläningar.

Eftersom Kriminalvården bistår i arbetet med verkställighet får utredaren även föreslå att eventuella åtgärder ska omfatta den myndigheten.

Enligt utlänningslagen får Migrationsverket besluta om att omhänderta t.ex. en utlännings pass eller biljetter. Om utlänningen vägrar att följa ett sådant beslut får Migrationsverket begära hjälp av Polismyndigheten för att verkställa beslutet (9 kap. 10 § UtlL). Eftersom även Migrationsverket kan komma i kontakt med digitala medier bör det övervägas att införa en möjlighet för Migrationsverket att omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, för att sedan låta Polismyndigheten genomgå mediet. Om en sådan möjlighet ska införas, bör Migrationsverket kunna begära Polismyndighetens hjälp för att verkställa beslutet i de fall utlänningen vägrar att följa ett beslut.

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att påverka enskildas kroppsliga men också personliga integritet. Det är därmed viktigt att behovet av ett effektivt verkställighetsarbete noga vägs mot den enskildes skydd för grundläggande fri- och rättigheter.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa identitet och ursprungsland,
- ta ställning till om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården är i behov av ytterligare befogenheter i arbetet med att verkställa avlägsnandebeslut,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna omhänderta digitala medier i syfte att fastställa identitet och ursprungsland, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut förlängas?

Ett avlägsnandebeslut som inte har meddelats av allmän domstol upphör som huvudregel att gälla fyra år från det att beslutet fick laga kraft (12 kap. 22 § UtL).

Reglerna om preskription infördes för att skydda asylsökande från att under mycket lång tid behöva leva under hot om avlägsnande på grund av ett beslut som av någon anledning inte kunnat verkställas (se prop. 1975/76:18 s. 121). Vid tillkomsten av 1989 års utlänningslag förlängdes preskriptionstiden till fyra år. Ändringen motiverades med att det hade blivit allt vanligare att utlänningar förhindrade verkställigheten genom att hålla sig undan under långa tider (prop. 1988/89:86 s. 204). I 2005 års utlänningslag ändrades reglerna så att preskription inträder oavsett om avlägsnandebeslutet har verkställts eller inte (prop. 2004/05:170 s. 302).

En grundläggande förutsättning för en långsiktigt hållbar migrationspolitik som motverkar framväxten av ett skuggsamhälle är att den som har fått avslag på sin asylansökan eller av andra skäl inte får stanna i Sverige också lämnar landet. Även om antalet avvikna och efterlysta stadigt har minskat sedan 2015 är det troligt att en förlängd preskriptionstid kan öka återvändandet. Riksdagen har i två tillkänna-

givanden uppmanat regeringen att bl.a. återkomma med förslag om en förlängd preskriptionstid för avlägsnandebeslut (bet. 2020/21:SfU28 punkt 14, rskr. 2020/21:412 och bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196). Mot denna bakgrund bör denna fråga nu övervägas. En förlängning av preskriptionsreglerna skulle kunna medföra oproportionerliga effekter för de som medverkar till sitt återvändande men som inte kan återvända på grund av orsaker de inte själva kan påverka. Det bör därför ingå i uppdraget att överväga om och hur det kan säkerställas att dessa personer inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängd preskriptionstid.

Frågan om preskriptionstidens längd är nära förknippad med den om återreseförbud. Det finns därför anledning att se över regelverket även i den delen.

Det finns ett undantag i 12 kap. 22 § UtlL från huvudregeln att ett avlägsnandebeslut preskriberas fyra år efter laga kraft. Undantaget gäller i de fall ett avlägsnandebeslut har förenats med ett förbud att återvända till Sverige (ett så kallat återreseförbud). I de fall återreseförbudet har bestämts till längre tid än fyra år, upphör avlägsnandebeslutet att gälla först när tiden för återreseförbudet går ut. Regleringen har bl.a. sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Direktivet innehåller bestämmelser om medlemsstaters skyldighet att utfärda beslut om återvändande samt om inreseförbud (i svensk rätt ett återreseförbud).

Enligt utlänningslagen kan ett återreseförbud som huvudregel meddelas dels i samband med avlägsnandebeslutet, dels när en tidsfrist för frivillig avresa har löpt ut eller när en sådan tidsfrist upphävs. Exempel på den förstnämnda situationen är när det finns risk för att personen avviker eller när personen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (8 kap. 21 § andra stycket och 23 § UtlL). Tiden för återreseförbud ska fastställas till högst fem år. Om en person utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtlL). Ett återreseförbud som påförs för att en person inte lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa är alltid ett år (12 kap. 15 a § UtlL). Ett återreseförbuds existens är enligt Migrationsöverdomstolens praxis beroende av att det finns ett gällande avlägsnandebeslut. När ett avlägsnande-

beslut upphör att gälla, upphör därför även ett eventuellt återreseförbud som åtföljer ett sådant beslut.

I en dom den 26 juli 2017 i mål C-225/16 (Ouhrami) har EU-domstolen slagit fast att ett återreseförbud ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnar medlemsstaternas territorium. Domstolen framhåller att frågan om från och med vilken tidpunkt ett återreseförbud faktiskt ger upphov till rättsverkningar inte kan överlåtas till medlemsstaternas bedömning och att syftet med återreseförbud skulle undergrävas om en tredjelandsmedborgares vägran att iaktta skyldigheten att återvända och samarbeta vid avlägsnandeförfarandet skulle göra det möjligt att helt eller delvis undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud.

I propositionen Utvisning på grund av brott (prop. 2021/22:224) föreslår regeringen att det ska framgå av utlänningslagen att ett återreseförbud i samband med utvisning på grund av brott börjar löpa den dag personen lämnar medlemsstaternas territorium. Ett liknande klagörande finns också i lagen om särskild kontroll av vissa utläningar som träder i kraft den 1 juli 2022. Det är lämpligt att bestämmelserna korresponderar med varandra. Det bör därför övervägas om en motsvarande ordning bör införas även för de återreseförbud som berörs av denna utredning.

Som nämns innebär de nuvarande reglerna att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut bara blir längre än fyra år när en person har meddelats ett återreseförbud som bestämts till längre tid än fyra år. Eftersom ett återreseförbud inte kan existera utan ett avlägsnandebeslut kan bestämmelserna få den effekten att en person, vars avlägsnandebeslut verkställs sent, helt eller delvis kan undkomma rättsverkningarna av ett återreseförbud. Exempelvis skulle en person som utvisas med ett treårigt återreseförbud, men som verkställs först efter tre år, i praktiken endast ha ett års återreseförbud. Därefter preskriberas avlägsnandebeslutet och återreseförbudet upphör att gälla.

Med hänsyn till EU-domstolens uttalanden och för att undvika att syftet med återreseförbud undergrävs, finns det anledning att se över om de svenska preskriptionsreglerna behöver ändras i de fall ett avlägsnandebeslut är förenat med ett återreseförbud. En möjlig lösning är att överväga om det bör införas regler om att ett återreseförbud som har börjat löpa måste löpa ut och alltså inte ska kunna förkortas genom att avlägsnandebeslutet preskriberas. Ett annat alternativ är att preskriptionstiden för ett avlägsnandebeslut som fått laga kraft

och som åtföljs av ett återreseförbud, oavsett längd, ska gälla tills återreseförbudet har löpt ut, dvs. utan bortre gräns, så länge personen inte lämnat landet. En sådan lösning skulle sannolikt medföra ett incitament att lämna landet i enlighet med sitt beslut.

Om utredaren ser behov av andra ändringar i regelverket om återreseförbud som kan effektivisera arbetet med verkställighet, får sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid,
- ta ställning till om det ska införas en bestämmelse som klargör när ett återreseförbud börjar löpa,
- ta ställning till om bestämmelserna om preskription för avlägsnandebeslut som åtföljs av återreseförbud ska ändras för att säkerställa att syftet med återreseförbud inte undergrävs,
- överväga om och i så fall hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt av en förlängning av preskriptionstiderna,
- vid behov föreslå andra ändringar i reglerna om återreseförbud i syfte att effektivisera arbetet med verkställighet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid misstanke om brott?

I utlänningslagen finns bestämmelser om hinder mot att avvisa eller utvisa en utlänning som har dömts till ett fängelsestraff eller står under åtal. Det finns däremot inga särskilda regler om verkställighetshinder för en utlänning som är misstänkt för brott, men som varken har dömts eller åtalats för brottet. Verkställande myndighet är därför i princip skyldig att fortsätta arbetet med verkställighet även om det pågår en förundersökning avseende utlänningen och ett åtal kan förväntas inom kort. Att ett avlägsnandebeslut verkställs innan brottet utreds och utlänningen lagförs skulle kunna medföra stötande resultat, i synnerhet om förundersökningen avser allvarlig eller upprepad brottslighet eller hänsynen till målsäganden talar för att utlän-

ningen lagförs. Det finns därför skäl att överväga om det bör införas hinder mot verkställighet när utlänningen är misstänkt för brott.

Det kan även finnas situationer då intresset av att avvisa eller utvisa en utlänning ur landet väger tyngre än intresset av att bedriva en förundersökning och lagföra utlänningen för det misstänkta brottet. Det kan gälla t.ex. om straffvärdet är förhållandevis lågt och det inte finns något särskilt enskilt intresse som åsidosätts. Det finns inga uttryckliga regler om förundersökningsbegränsning för den situationen att den brottsmisstänkte ska avvisas eller utvisas. Det finns därför skäl att även överväga om möjligheten till förundersökningsbegränsning bör utökas.

Samtidigt som det är angeläget att ett avlägsnandebeslut verkställs så snabbt och effektivt som möjligt är det också angeläget att brott kan utredas och lagföras. En avvägning måste därför göras mellan intresset av att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut och intresset av att den som begår brott i Sverige lagförs. Vid avvägningen bör det analyseras bl.a. vilken vikt som ska tillmätas förväntad tidpunkt för verkställighet respektive för att väcka åtal, brottets allvar och om utlänningen misstänks för upprepad brottslighet. Även andra allmänna eller enskilda intressen bör beaktas, såsom principen om allas likhet inför lagen.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det ska införas ett hinder mot verkställighet vid misstanke om brott och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut,
- ta ställning till om det ska vara möjligt att lägga ned eller inte inleda en förundersökning mot en utlänning som ska avvisas eller utvisas för att verkställighet ska kunna ske och i så fall vilka kriterier som ska beaktas vid ett sådant beslut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör det införas hinder mot verkställighet vid begäran om utlämning eller överlämnande för brott?

Mot bakgrund av internationella åtaganden är Sverige skyldigt att under vissa omständigheter utlämna eller överlämna personer till andra länder för lagföring eller avtjänande av straff. Dessa regler har

införlivats i svensk rätt genom bl.a. lagen (1957:668) om utlämning för brott, lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Skyldigheterna när det gäller utlämning eller överlämnande påverkas inte av att personen i fråga är en utlänning som har meddelats ett avlägsnandebeslut och det saknas regler i utlänningslagen om hur myndigheterna i dessa fall bör agera.

Att verkställa ett avlägsnandebeslut i en situation där en arresteringsorder har utfärdats eller där en person har begärts utlämnad eller överlämnad skulle kunna strida mot Sveriges folkrättsliga och EU-rättsliga förpliktelser. Det bör därför utredas om det bör införas bestämmelser om verkställighetshinder för dessa situationer. Det bör i sammanhanget beaktas att förfarandet i de olika lagarna om utlämning och överlämnande skiljer sig åt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns behov av att införa ett hinder mot verkställighet i utlänningslagen om det har inletts ett förfarande om att en utlänning ska utlämnas eller överlämnas till en annan stat eller en internationell domstol eller tribunal för att lagföras eller avtjäna en frihetsberövande påföljd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Krävs ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter för att stärka arbetet med återvändande?

Ett väl fungerande informationsutbyte mellan relevanta myndigheter är ett viktigt verktyg för att kunna upprätthålla ett effektivt arbete med återvändande. Även i andra sammanhang har möjligheten till ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter identifierats som ett viktigt verktyg. Regeringen har t.ex. nyligen gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor i syfte att effektivisera arbetet med att förebygga och bekämpa brott (dir. 2022:37). Det pågår även ett arbete med att utvärdera möjligheterna till ett stärkt informationsutbyte

mellan myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor i syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen, bidragsbrott och arbetslivskriminalitet (Fi 2021:B).

I utlänningslagen finns bestämmelser om skyldighet för vissa myndigheter att lämna uppgifter om enskilda i vissa specifika situationer. Enligt 17 kap. 1 § UtL ska t.ex. socialnämnden lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen begär det och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller ett ärende om ställning som varaktigt bosatt i Sverige eller för att verkställa ett avlägsnandebeslut.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uppmanat regeringen att vidta åtgärder mot skuggsamhället, bl.a. att det ska införas en skyldighet för kommuner och myndigheter att informera Migrationsverket och Polismyndigheten när de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Enligt riksdagen ska en informationsplikt inte gälla i de fall där det finns en rätt till utbildning eller hälso- och sjukvård och frågan om undantag från informationsplikten i övrigt bör utredas (bet. 2021/22:SfU16 punkt 1, rskr. 2021/22:196).

Mot denna bakgrund finns det anledning att – utöver de initiativ som redan tagits för att förbättra informationsutbyte mellan myndigheter – med utgångspunkt i riksdagens tillkännagivande om en utvidgad informationsplikt, utreda om de befintliga bestämmelserna i utlänningslagen behöver ändras för att få till stånd ett mer ändamålsenligt och effektivt informationsutbyte i arbetet med verkställighet. Ett utbyte av uppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten och utredaren måste därför noga beakta behovet av skydd för den enskildes personliga integritet och väga det mot intresset av ett effektivt återvändande. I det ingår också att ta ställning till om ett utökat informationsutbyte mellan relevanta myndigheter skulle få avsedd effekt. För att en reglering ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda bör de situationer där det finns en rätt till skolgång och sjukvård undantas från informationsplikten. Utredaren bör vidare överväga om det finns fler situationer som bör undantas. I uppdraget ligger att överväga vilka uppgifter som ska utbytas, vilka myndigheter eller andra aktörer som får lämna och ta emot uppgifter, i vilka fall det ska finnas möjligheter att avstå från att lämna uppgifter, vilket skydd som ska gälla för uppgifterna hos mottagaren och hur denna ska få använda uppgifterna. Utredaren

bör särskilt analysera hur förslagen förhåller sig bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet,
- överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utökade möjligheter att lagra biometri i ärenden om uppehållstillstånd

Många personer har sökt sig till Sverige från regioner där nätverk och miljöer kopplade till våldsbejakande extremism och terrorverksamhet är aktiva. Att vissa personer som söker sig till Sverige, bl.a. från sådana regioner, använder falska eller dubbla identiteter skapar stora problem både för myndigheternas arbete och för samhället i stort. En särskilt allvarlig följd av sådant identitetsmissbruk är att det försvårar arbetet med att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Detta framhålls bl.a. i en skrivelse från Samverkansrådet mot terrorism (Ju2021/00135).

Det är inte möjligt att säga exakt hur vanligt det är att personer som söker sig till Sverige använder sig av en falsk identitet. Det kan dock antas att det rör sig om ett stort antal fall. Att myndigheterna har ändamålsenliga och effektiva verktyg för att upptäcka falska identiteter i migrationsprocessen är av stor vikt för att förebygga de problem som kan uppstå vid identitetsmissbruk. Ett sådant verktyg är biometri, dvs. personuppgifter som samlas in genom en särskild teknisk behandling och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av en person t.ex. genom ansiktsigenkänning eller fingeravtryck. Migrationsverket påtalar i en skrivelse till regeringen att en utökad möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i ärenden om uppehållstillstånd är en åtgärd som skulle ha stor betydelse för myndighetens förmåga att upptäcka personer som använder falska eller dubbla identiteter (Ju2018/01106). Även Samverkans-

rådet mot terrorism lyfter fram detta som en central åtgärd mot missbruk av identiteter.

Dagens regelverk innebär att alla utlänningar över sex år som ansöker om uppehållstillstånd är skyldiga att lämna fingeravtryck och låta sig fotograferas (9 kap. 8 a § första stycket UtlL). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande får fotografierna och fingeravtrycken sparas i Migrationsverkets register och användas för jämförelser i andra ärenden (15 § utlänningsdatalagen [2016:27]). För utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på någon annan grund – exempelvis arbete, studier eller anknytning till någon som bor i Sverige – ska däremot de fingeravtryck som har tagits förstöras omedelbart efter det att uppehållstillståndskortet har lämnats ut eller ärendet har avgjorts utan att tillstånd beviljats. I dessa ärenden får uppgifterna inte lagras i Migrationsverkets register och inte heller användas för jämförelser i andra ärenden.

Att det inte är tillåtet att lagra och använda samtliga de fotografier och fingeravtryck som tas vid ansökningar om uppehållstillstånd har enligt Migrationsverket lett till att personer har kunnat få två eller flera olika identiteter och uppehållstillstånd registrerade – ibland samtidigt. Detta öppnar upp för bl.a. missbruk av olika typer av välfärdsförmåner. En annan följd är att en utlänning som har begått ett brott och fått en utvisningsdom med återreseförbud i praktiken kan återvända till Sverige under en ny identitet med liten risk för att bli upptäckt.

En möjlighet för Migrationsverket att kontrollera om personer förekommer i andra pågående eller tidigare ärenden, oavsett grund för ansökan, skulle enligt myndigheten göra det närmast omöjligt att söka uppehållstillstånd under flera identiteter utan att bli upptäckt. Det skulle även kunna leda till en snabbare och säkrare handläggning av ärenden och en förbättrad möjlighet att upptäcka och förhindra människohandel. Det skulle även kunna stärka återvändandeverksamheten. En sådan reglering bör därför övervägas.

För att myndigheterna ska ha möjlighet att upptäcka potentiella säkerhetshot är det inte tillräckligt att Migrationsverket har tillgång till fotografier och fingeravtryck. Det behöver även finnas förutsättningar för myndigheten att effektivt förmedla uppgifter till Säkerhetspolisen och att kunna kontrollera både fotografier och fingeravtryck mot Polismyndighetens register. Enligt Migrationsverket saknas det i dag rättsligt stöd för en automatiserad överföring av de finger-

avtryck som Migrationsverket lagrar enligt 15 § utlänningsdatalagen till Säkerhetspolisen, vilket innebär en avsevärd begränsning av informationsutbytet. Migrationsverket pekar även på att det inte är tillåtet för myndigheten att kontrollera fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister, medan det där-
emot är tillåtet att kontrollera fingeravtryck mot det registret (15 § andra stycket 5 utlänningsdatalagen). Eftersom det kan hända att Migrationsverket har tillgång till ett fotografi av en utlänning men inte till fingeravtryck skulle möjligheten att kunna kontrollera även fotografier mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister kunna vara värdefullt för en säker identifiering. Det finns därför skäl att se över dagens regelverk även i dessa avseenden.

I maj 2021 tillsattes en utredning som ska se över förutsättningarna för att använda biometri som verktyg i brottsbekämpningen (dir. 2021:34). Utredningen, som tagit namnet Biometriutredningen, ska bl.a. ta ställning till om Polismyndigheten ska kunna använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i bl.a. Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott. Om utredningen, som ska redovisa sitt uppdrag senast den 20 februari 2023, lämnar sådana förslag bör utredaren, om det ryms inom utredningstiden, överväga om sådan tillgång för Polismyndigheten även bör omfatta eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register.

Det finns härutöver även anledning att se över bestämmelserna om fotografier och fingeravtryck i 9 kap. 8 och 8 a §§ UtL utifrån två av de s.k. SIS-förordningarna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem [SIS] på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning [EG] nr 1987/2006 samt Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna).

Migrationsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att myndigheten saknar möjlighet att kunna behandla biometri i vissa situationer som omfattas av förordningarna, t.ex. inför beslut om uppehållstillstånd eller visering (Ju2018/01106). Migrationsverket efterfrågar en möjlighet att kunna uppta, lagra och behandla

biometriska uppgifter i förhållande till regelverken i ärenden som rör besökstillstånd, arbetstillstånd, studerandetillstånd, uppehållstillstånd på grund av anknytning, nationella viseringar, vidarebosättningsärenden och medborgarskap. Även denna fråga bör därmed ses över inom ramen för denna utredning.

En viktig utgångspunkt för utredarens uppdrag är att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna använda fotografier som myndigheten lagrar för att göra en kontroll mot Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister,
- ta ställning till om Migrationsverket ska kunna överföra fotografier och fingeravtryck som myndigheten lagrar till Säkerhetspolisen,
- för det fall Biometriutredningen lämnar förslag om en möjlighet för Polismyndigheten att använda ansiktsbilder och fingeravtryck för att söka i Migrationsverkets register i syfte att identifiera personer som misstänks för brott, och det ryms inom utredningstiden, ta ställning till om även eventuellt tillkommande fotografier och fingeravtryck i Migrationsverkets register ska omfattas,
- ta ställning till om Migrationsverkets möjligheter att uppta, lagra och använda biometri enligt SIS-förordningarna ska omfatta fler situationer än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver bestämmelsen om rätt till offentligt biträde i utlänningslagen ändras?

I utlänningslagen finns bestämmelser om när ett offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden enligt lagen. Offentligt biträde ska t.ex. förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om avvissning. Detta gäller dock inte för ärenden hos Polismyndigheten om inte utlän-

ningen också hållits i förvar sedan mer än tre dagar (18 kap. 1 § första stycket 1 UtIL).

Enligt artikel 13.4 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna se till att nödvändigt rättsligt bistånd eller biträde på begäran beviljas kostnadsfritt i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller bestämmelser om rättslig hjälp. Av direktivet framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva att rätten till rättsligt bistånd eller biträde underställs vissa villkor i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (asylprocedurdirektivet).

I samband med genomförandet av återvändandedirektivet konstaterade regeringen att medlemsstaterna gavs möjlighet att i stor utsträckning själva bestämma vad som ska anses vara nödvändig rättshjälp. Vidare konstaterades att rätten till offentligt biträde enligt utlänningslagen var mer omfattande än rätten till rättsligt biträde enligt asylprocedurdirektivet och att återvändandedirektivets krav motsvarades av 18 kap. 1 § UtIL. Några författningsändringar bedömdes inte nödvändiga (prop. 2011/12:60 s. 68 f.).

EU-kommissionen har sedan 2017 efter en s.k. Schengenutvärdering regelbundet följt upp Sveriges genomförande av bl.a. återvändandedirektivet. En av kommissionens rekommendationer i uppföljningen rör rätten till offentligt biträde för personer som är föremål för ett återvändande. Kommissionen anser att reglerna i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtIL inte fullt ut tillgodoser bestämmelserna i direktivet när det gäller offentligt biträde i samband med avvissning.

Enligt statistik från Polismyndigheten fattade myndigheten totalt drygt 7 700 avvissningsbeslut 2020. Av dessa avsåg cirka 6 500 beslut vid gränsen och cirka 1 200 beslut för personer som påträffats inne i landet. År 2021 fattade Polismyndigheten totalt drygt 32 000 avvissningsbeslut. Av dessa avsåg drygt 31 000 beslut vid gränsen (varav knappt 20 000 avsåg beslut vid den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns). Drygt 1 100 beslut avsåg beslut om avvissning i ärenden där personen påträffats inne i landet. Det framstår inte som ändamålsenligt att ha en ordning där offentligt biträde ska förordnas för den som avvisas direkt vid gränsen utan endast de ärenden där personer påträffas inne i landet bör kunna komma i fråga. Enligt artikel 2.2 i återvändandedirektivet finns det en möjlighet för medlemsstaterna att inte tillämpa återvändandedirektivet på tredjelandsmedborgare som nekas inresa i enlighet med vissa regler i kodexen

om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer). Så är fallet när Polismyndigheten avvisar en person vid gränsen. Möjligheten utnyttjades inte generellt när direktivet genomfördes utan endast i vissa delar, t.ex. gällande återreseförbud. Om utredaren kommer fram till att reglerna bör ändras, ska de fall när en person avvisas direkt vid gränsen undantas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om bestämmelsen i 18 kap. 1 § första stycket 1 UtL bör ändras så fler beslut om avvisning hos Polismyndigheten ska omfattas av rätten till offentligt biträde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska analysera och beskriva de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som lämnas samt beskriva viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen. Utredaren ska beräkna de offentligfinansiella effekterna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska analysera och bedöma förslagets förenlighet med regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden om grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska vidare genomgående ha ett barn- och ungdomsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder för barn och unga. Utredaren ska också analysera förslagen ur ett jämställdhetsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som det bedöms finnas behov. Utredaren ska också hålla sig informerad om, och vid behov beakta, relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Ut-

redaren bör särskilt uppmärksamma utredningarna om Biometri i brottsbekämpningen (dir. 2021:34), Författningsberedskap inför framtida pandemier (dir. 2021:68) och Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37).

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:126

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 augusti 2023

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Enligt direktiven ska en särskild utredare se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och motverka olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet,
- 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,
- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtlL,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller och ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas,

- ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än i dag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 31 oktober 2023. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

En översyn av regelverket om inre utlänningskontroller

Det behövs effektivare verktyg för att upptäcka och förhindra olovlig vistelse

I takt med att rörligheten över gränsen ökat har Sverige fått allt större problem med olovlig vistelse, dvs. att utlänningar uppehåller sig i landet trots att de saknar rätt till det. Erfarenheter från den tillfälligt återinförda gränskontroll som utförts vid de inre gränserna sedan november 2015 visar att det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av personer som saknar rätt att resa in i landet och vistas här. För att komma till rätta med detta är det av grundläggande betydelse att myndigheterna har tillräckligt effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det. En effektiv kontroll av utlänningars vistelserätt bidrar också till att stärka återvändandearbetet.

Polismyndigheten och vissa andra myndigheter har möjlighet att genomföra inre utlänningskontroller, dvs. en kontroll av en utlänning som finns inne i landet i syfte att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas här. En förutsättning för att en inre utlänningskontroll ska få utföras är att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll, se 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL. I samband med en inre utlänningskontroll har myndigheterna rätt att utföra vissa tvångsåtgärder. Utlänningen är t.ex. skyldig att på begäran överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, och är också skyldig att efter kallelse inställa sig hos myn-

digheterna för att lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Under vissa förutsättningar får utlänningen också hämtas till en sådan utredning genom Polismyndighetens försorg (9 kap. 9 § första stycket UtlL).

I lagrådsremissen Effektivare verktyg vid inre utlänningskontroll lämnas förslag på ytterligare tvångsmedel vid inre utlänningskontroller, bl.a. att myndigheterna ska få kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Det förslås även att myndigheterna ska få möjlighet att omhänderta sådana handlingar. Den 1 augusti 2023 trädde också en ny lag i kraft som innebär utökade befogenheter för främst polisen i gränsnära områden, lagen (2023:474) om polisiära åtgärder i gränsnära områden. Lagen ger bl.a. utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Det pågår alltså för närvarande arbete med att på olika sätt stärka arbetet med inre utlänningskontroller. Vikten av att komma till rätta med det växande problemet med olovlig vistelse talar dock för att ytterligare åtgärder behöver övervägas. Det finns därför anledning att låta utredaren se över hur regelverket om inre utlänningskontroller kan kompletteras och göras mer effektivt och ändamålsenligt.

Regelverket om inre utlänningskontroller ska ses över

Syftet med översynen av regelverket om inre utlänningskontroller är att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och att stärka återvändandearbetet. För att de åtgärder som övervägs ska vara effektiva och träffa rätt krävs att det finns en tydlig bild av myndigheternas behov av nya verktyg. Utredaren bör därför undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätten jämfört med i dag. Samråd bör ske med i första hand Polismyndigheten men även med andra instanser som kan bidra med sakkunskap. Erfarenheter kan också finnas att inhämta från andra länder. I uppdraget bör även ingå att utifrån undersökningen analysera det nuvarande regelverket och ta ställning till om det finns ett behov av författningsändringar

för att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt arbete med inre utlänningskontroller.

En särskild fråga som bör uppmärksammas inom ramen för översynen rör de grundläggande krav som ställs upp för att en inre utlänningskontroll ska få genomföras – dvs. att det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Det finns en risk att dessa krav innebär att inre utlänningskontroller inte alltid kan användas i den utsträckning som behövs. De angivna förutsättningarna hindrar t.ex. mer selektiva kontroller och stickprovskontroller, vilket skulle kunna utgöra ett effektivt verktyg i vissa sammanhang. Utredaren bör därför särskilt se över grunderna för när inre utlänningskontroller får genomföras. Inriktningen ska vara att öka myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller. En grundläggande utgångspunkt är att kontroller ska kunna ske på ett rättssäkert och objektivt sätt och att förslagen utformas så att kontrollerna inte i praktiken riskerar att hamna i konflikt med diskrimineringsförbuden i regeringsformen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

En annan angelägen fråga kopplad till inre utlänningskontroller rör möjligheten för myndigheterna att genomsöka digitala medier – såsom mobiltelefoner – i samband med sådana kontroller. Polismyndigheten har i olika sammanhang lyft fram behovet av en sådan befogenhet. I utredarens uppdrag ingår sedan tidigare att ta ställning till om, och i så fall i vilka situationer, bl.a. Polismyndigheten ska kunna eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa en utlännings identitet och ursprungsland. Det bör dock ingå uttryckligen i uppdraget att utredaren ska ta ställning till hur en sådan befogenhet i samband med inre utlänningskontroller kan utformas samt lämna förslag på en sådan reglering.

Möjligheten att ta dna-prov vid inre utlänningskontroll ska också utredas (se vidare under avsnittet dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller).

Sådana åtgärder som omfattas av uppdraget kan komma att innebära ingrepp i enskildas personliga integritet och rätten till privat- och familjeliv. Det är därför viktigt att behovet av ett effektivt arbete med inre utlänningskontroller och eventuella åtgärder noga vägs mot

den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Barnets rättigheter enligt barnkonventionen ska också beaktas. Åtgärderna behöver vidare utformas i enlighet med aktuella bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- göra en översyn av regelverket om inre utlänningskontroller, i syfte att förbättra myndigheternas möjligheter att upptäcka och förhindra olovlig vistelse i Sverige och stärka återvändandearbetet,
- undersöka och kartlägga vilka ytterligare åtgärder eller metoder som skulle kunna bidra till att förstärka och effektivisera arbetet med att kontrollera vistelserätt,
- ta ställning till på vilket sätt de grundläggande kraven för att genomföra inre utlänningskontroller bör ändras för att myndigheternas möjligheter att genomföra sådana kontroller ska öka,
- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att myndigheterna i samband med en inre utlänningskontroll får eftersöka, omhänderta och genomsöka digitala medier i syfte att kunna fastställa utlänningsens identitet och rätt att vistas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En utökad användning av biometri i utlänningsärenden

En effektiv och ändamålsenlig användning av fingeravtryck och fotografier hos Migrationsverket

Migrationsverket för i dag ett register med biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier som tagits i vissa typer av utlänningsärenden. Registret innehåller uppgifter om ett stort antal utlänningsärenden. Registret är ett viktigt verktyg för myndighetens arbete med att klarlägga identiteten på de utlänningsärenden som söker sig till Sverige.

Hur uppgifterna i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier får behandlas regleras bl.a. i utlänningsdatalagen (2016:27). Bestämmelserna innebär att enbart de fingeravtryck och fotografier som tagits med stöd av 9 kap. 8 § UtL får sparas och att uppgifterna endast får användas för vissa särskilt utpekade ändamål, däribland i vissa ärenden om uppehållstillstånd, i ärenden om avvis-

ning och utvisning och vid inre utlänningskontroller (15 § första stycket och andra stycket 1, 2 och 6 utlänningsdatalagen). Däremot finns det inte stöd för att använda fingeravtryck och fotografier vid t.ex. ärenden om medborgarskap och nationell visering. Det finns också begränsningar i fråga om hur länge uppgifter i registret får sparas. Fingeravtryck och fotografier som samlats in vid en inre utlänningskontroll får t.ex. endast sparas i sex år – förutsatt att personen i fråga inte blir svensk medborgare dessförinnan – medan uppgifter som samlats in för andra ändamål får sparas i tio år under samma förutsättning, se 3 § utlänningsdataförordningen (2016:30).

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om Migrationsverket ska få möjlighet att lagra och använda fotografier och fingeravtryck i samband med alla typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Det är dock viktigt att säkerställa att Migrationsverket även i andra avseenden kan använda fingeravtryck och fotografier på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Migrationsverket påtalar också i en hemställan till regeringen att det finns behov av en bredare översyn av frågorna om användning av biometri (Ju2018/01106-3). Myndigheten efterfrågar – när det gäller användning av biometri som inte har sin grund i EU-rätten – bl.a. möjlighet att använda fingeravtryck och fotografier i ärenden om medborgarskap och nationell visering och stöd för att använda sådana uppgifter för sökningar mellan olika ärendeslag samt i automatiserade processer.

Utökade möjligheter att använda fingeravtryck och fotografier kan ha flera fördelar. Det kan t.ex. bidra till att Migrationsverket får ett bättre och mer tillförlitligt underlag för beslut i ett större antal ärenden än i dag och att identitet och vistelserätt kan kontrolleras mer effektivt vid inre utlänningskontroller. Utöver de frågor om biometri som redan ingår i uppdraget bör utredaren därför överväga om det ska vara möjligt att ta och spara fingeravtryck och fotografier i fler typer av utlänningsärenden och under längre tid än i dag, och om uppgifterna bör kunna användas för att genomföra kontroller i fler situationer än i dag. Om utredaren identifierar andra typer av åtgärder – exempelvis ett behov av rättsligt stöd för ökad automatisering – som skulle kunna bidra till att effektivisera användningen av fingeravtryck och fotografier i utlänningsärenden bör sådana åtgärder också övervägas. Målsättningen är således att biometriska uppgifter i större utsträckning ska kunna tas upp, lagras och användas i utlänningsärenden.

Det behöver vidare säkerställas att det finns förutsättningar för Migrationsverket att vid behov dela biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier med andra myndigheter som behandlar sådana uppgifter i sin verksamhet, i första hand Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren ta ställning till vissa frågor som innebär ett utökat utbyte av biometriska uppgifter mellan dessa myndigheter. Utredaren bör även – dvs. utöver dessa frågor – undersöka om det finns ett behov av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar. Om ett sådant behov identifieras ska utredaren också lämna förslag om detta.

Behandlingen av fotografier och fingeravtryck måste vara rätts-säker och får inte innebära ett omotiverat intrång i den personliga integriteten. En viktig utgångspunkt för utredarens uppdrag är därför att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur fingeravtryck och fotografier ska kunna användas i utlänningsärenden i större utsträckning och på ett mer effektivt sätt än i dag, t.ex. genom att fingeravtryck och fotografier får tas och behandlas i fler typer av ärenden eller att sådana uppgifter får sparas i fler fall eller under en längre tid,
- undersöka behovet av ytterligare utbyte av fingeravtryck och fotografier mellan myndigheter för att förbättra och effektivisera möjligheterna att identifiera utlänningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget omfattar inte att se över den svenska lagstiftningen i förhållande till de EU-förordningar som reglerar upptagande och behandling av biometriska uppgifter, utöver vad som framgår av det ursprungliga uppdraget.

En sänkt åldersgräns för att ta fingeravtryck

Enligt barnkonventionen ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3). En motsvarande bestämmelse finns också i 1 kap. 10 § UtL. Barnkonventionen fastställer vidare bl.a. varje barns rätt till sin identitet (artikel 8). Sverige är skyldig att ge lämpligt stöd och skydd till ett barn som olagligt berövats en del av eller hela sin identitet i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

En utlänning som har fyllt 14 år är skyldig att lämna fingeravtryck i vissa situationer, bl.a. om han eller hon inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige eller ansöker om uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller om hans eller hennes identitet eller rätt att vistas i Sverige inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll (9 kap. 8 § UtL). Det finns flera anledningar till att åldersgränsen på 14 år bör ses över. Exempelvis skulle en lägre åldersgräns kunna bidra till att myndigheterna i vissa fall kan identifiera barn som skilts från sina föräldrar och återförena dem med föräldrarna. Vidare kan det förekomma att barn, framför allt i våra större städer, lever utanför samhället, utan att ansöka om uppehållstillstånd eller efter att ha fått avslag på en sådan ansökan och utan att ha kontakt med myndigheterna. Barn som befinner sig i en sådan otrygg tillvaro riskerar att fara illa – det finns t.ex. en risk för att de blir offer för andras kriminella gärningar och att de själva utnyttjas för att begå brott eller för exempelvis prostitution och tiggeri. Det är viktigt att dessa barn kan identifieras. En möjlighet att ta fingeravtryck på barn som är yngre än 14 år skulle kunna öka möjligheterna till identifiering i dessa fall och därmed bidra till att skydda barnen, bl.a. så att de inte utnyttjas i kriminalitet eller olagligen berövas en del av eller hela sin identitet.

Barn som är yngre än 14 år är i flera andra sammanhang skyldiga att lämna fingeravtryck. Det finns dock inte någon gemensam nedre åldersgräns. Vid t.ex. ansökan om pass, uppehållstillstånd eller uppehållskort gäller en åldersgräns om sex år, se 2 § passförordningen (1979:664) och 9 kap. 8 a § andra stycket och 8 g § andra stycket UtL. På EU-nivå har det också beslutats om ändringar i viseringskodexen¹ som innebär att åldersgränsen för upptagandet av finger-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.

avtryck i samband med en ansökan om visering kommer att sänkas från tolv år till sex år. Vid kontroller enligt in- och utreseförordningen² kommer däremot en åldersgräns om tolv år att gälla (9 kap. 8 d § andra stycket och 8 h § andra stycket UtlL). Utredaren bör vid bedömningen av vid vilken ålder fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtlL bör få tas beakta värdet i att – så långt det är möjligt och lämpligt – ha en enhetlig nedre åldersgräns, med barnets rättigheter i beaktande. Inriktningen ska vara att åldersgränsen ska bestämmas till sex år.

Utredaren ska

- ta ställning till och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en sänkning av den nedre åldersgränsen för att ta fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtlL, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontroll av biometri i uppehållstillståndskort och andra handlingar

De uppehållstillståndskort som Migrationsverket utfärdar är utrustade med ett lagringsmedium (chip) som innehåller fingeravtryck från och fotografi på den person som kortet utfärdats för. Även andra typer av uppehållshandlingar som Migrationsverket utfärdar innehåller sådana uppgifter, bl.a. uppehållskort, bevis om uppehållsstatus och bevis för gränsarbetare. Vid gränskontroll och inre utlänningskontroll är den som är innehavare av en sådan handling skyldig att lämna fingeravtryck och bli fotograferad för att myndigheterna ska kunna kontrollera att fotografiet och fingeravtrycken motsvarar de uppgifter som finns sparade i handlingen (9 kap. 8 b § UtlL). En liknande skyldighet kommer att gälla vid den identitetskontroll som Skatteverket ska göra i vissa ärenden om folkbokföring och samordningsnummer (prop. 2021/22:217 s. 43 f och prop. 2021/22:276 s. 64 f).

Migrationsverket har i olika sammanhang fört fram att det bör finnas en möjlighet för myndigheten att ta en utlännings fingeravtryck och ansiktsbild och kontrollera dem mot de biometriska uppgifter som finns i hans eller hennes uppehållstillståndskort. En sådan

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

möjlighet skulle innebära att myndighetens personal enkelt kan säkerställa att det är rätt person de är i kontakt med. Utöver att detta kan vara viktigt ur ett sekretess- och integritetsperspektiv, så att inte känslig information lämnas ut till en obehörig person, kan det finnas behov av sådana kontroller i samband med att ett uppehållstillståndskort eller annan uppehållshandling ska förnyas eller lämnas ut. Det kan därigenom säkerställas att den som inställer sig för att hämta ut kortet också är den person för vilket kortet utfärdats och att det är samma person som lämnar uppgifter för det nya kortet som för det tidigare. En sådan möjlighet bör därför övervägas av utredaren. Det inkluderar bl.a. att överväga i vilka situationer en biometrisk identitetskontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efter det att kontrollen har genomförts.

Det kan vidare tänkas uppstå situationer där Migrationsverkets personal har ett särskilt behov av att kunna säkerställa identiteten hos t.ex. en utlänning som besöker ett servicekontor men där besökaren av något skäl inte har tillgång till handlingar som innehåller fingeravtryck eller fotografi. Utredaren bör därför även överväga om Migrationsverkets personal bör kunna verifiera en utlännings identitet genom att ta och jämföra fingeravtryck och fotografi mot de uppgifter om honom eller henne som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Även i detta avseende behöver utredaren ta ställning till bl.a. under vilka förutsättningar en sådan kontroll ska få genomföras och hur uppgifterna ska hanteras efteråt.

En viktig utgångspunkt för utredaren är att beakta det grundläggande skyddet för såväl den kroppsliga som den personliga integriteten samt bestämmelser om dataskydd och sekretess.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera den som är innehavare av ett uppehållstillståndskort – eller annan handling som innehåller biometriska uppgifter – för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i handlingen,

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att Migrationsverket får ta fingeravtryck och fotografera en utlänning för att vid en identitetskontroll verifiera att uppgifterna motsvarar de som finns sparade i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Dna-analysers användning i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller

Insamling och jämförelser av dna är en beprövad och tillförlitlig metod för att fastställa en persons identitet. Sådan teknik används sedan länge vid exempelvis brottsutredningar och faderskapsutredningar. Dna kan samlas in genom t.ex. ett blod-, hår- eller hudprov från den person som undersöks. Ett annat vanligt förekommande sätt att samla in dna är genom ett salivprov som tas genom att en bomullspinne förs mot insidan av kinden, s.k. topsning. En skillnad mot fingeravtryck är att dna innehåller biologiskt material som, om det blir föremål för vissa analysmetoder, kan ge mer information om den undersökta personen än vad som kan utläsas av ett fingeravtryck, t.ex. uppgifter om könskromosomer. Vid den dna-analys som genomförs inom brottsbekämpningen omvandlas det analyserade resultatet till en sifferkombination (en dna-profil) som enbart innehåller uppgifter om den undersöktes identitet och endast denna profil registreras (prop. 2005/06:29 s. 22).

Migrationsverket erbjuder i dag dna-analyser i vissa anknytningsärenden (13 kap. 15 och 16 §§ UtL). Detta sker för att möjliggöra för sökanden att påvisa biologiskt släktskap med anknytningspersonen om den övriga utredningen om släktskapet inte är tillräcklig och vissa andra förutsättningar är uppfyllda. Migrationsverket saknar däremot möjlighet att i identifieringssyfte ta, analysera och lagra dna vid handläggningen av en ansökan om uppehållstillstånd. Inte heller vid en inre utlänningskontroll finns det möjlighet för de myndigheter som genomför sådana kontroller, bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, att använda sig av dna. Det har inte tidigare utretts om en sådan möjlighet skulle kunna bidra till att klarlägga identiteten hos personer som söker sig till Sverige, t.ex. som ett komplement till användandet av fingeravtryck och fotografier. Efter-

som dna-teknik är ett värdefullt verktyg för identifiering bör dock frågan undersökas närmare. Utredaren bör därför analysera behovet av att utföra dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd eller vid inre utlänningskontroller och om en sådan möjlighet skulle medföra nytta för myndigheternas arbete med att fastställa utlänningsars identitet. Det bör särskilt belysas om det finns ett mervärde med att använda dna-analyser – t.ex. genom säkrare identifieringar – jämfört med att använda biometriska uppgifter i form av fingeravtryck och fotografier. Det förhållandet att nyttan av att använda dna i identifieringssyfte är beroende av hur stort jämförelsematerial som finns att tillgå behöver också belysas.

Om dna-analyser bedöms vara till nytta i myndigheternas arbete och utredaren överväger att lämna sådana förslag behöver det samtidigt beaktas att ett påtvingat kroppsligt ingrepp i form av en dna-provtagning utgör ett intrång i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, och att även den efterföljande lagringen och användningen av dna-profiler ställer höga krav på integritetsskydd.

Det behöver också beaktas att Migrationsverket i dag endast hanterar dna i en begränsad utsträckning och t.ex. saknar förutsättningar att på egen hand utföra dna-analyser. De analyser som Migrationsverket erbjuder i dag utförs i stället av Rättsmedicinalverket (4 kap. 21 c § UtIF). Ett utökat genomförande av dna-analyser skulle vara resurskrävande och få stora konsekvenser för myndigheternas verksamhet, i vart fall om sådana analyser skulle ske mer regelmässigt i ärenden om uppehållstillstånd eller i samband med inre utlänningskontroller. Behovet och nyttan av dna-analyser behöver därför vägas noggrant mot de konsekvenser en sådan ordning skulle innebära och den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Att införandet av dna-provtagning kan vara kostnadskrävande ska dock inte i sig leda till slutsatsen att ett sådant system inte bör införas, om det finns andra skäl som talar för detta.

Om resultatet av avvägningen mellan de olika intressena blir att myndigheternas användning av biometriska uppgifter bör utvidgas till att även omfatta dna, bör utredaren också lämna förslag på hur en sådan ordning kan utformas. Detta inkluderar bl.a. att ta ställning till under vilka förutsättningar myndigheterna ska få samla in dna-prov och genomföra dna-analyser, vilka möjligheter som ska finnas att lagra dna-profiler och i vilka situationer dna-profilerna ska få användas vid jämförande sökningar. Det bör också övervägas om det

ska införas en nedre åldersgräns för när dna-prover ska få tas. Vidare bör det ingå i uppdraget att ta ställning till hur förfarandet ska gå till i övrigt, t.ex. i fråga om provtagningsmetod och vilken myndighet som ska hantera proven, utföra analyserna och ansvara för lagring av dna-profiler. I den mån det är möjligt bör förslagen utformas på ett teknikneutralt sätt. Vid utformningen av förslagen ska både det grundläggande skyddet för den personliga integriteten och relevant EU-rätt, däribland den dataskyddsrättsliga lagstiftningen, beaktas. I fall som rör barn ska även barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen beaktas.

Utredaren ska

- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser i ärenden om uppehållstillstånd för att förbättra möjligheterna för Migrationsverket att klarlägga de sökandes identitet,
- analysera behovet och nyttan av att använda dna-analyser vid inre utlänningskontroller för att förbättra myndigheternas möjlighet att klarlägga de kontrollerades identitet och rätt att vistas i Sverige,
- noga väga resultatet av den analysen mot de konsekvenser som en sådan ordning skulle innebära och intrånget i enskildas fri- och rättigheter,
- utifrån avvägningen, ta ställning till om det bör införas en möjlighet att ta dna-prov, genomföra dna-analyser samt använda och spara dna-profiler i ärenden om uppehållstillstånd och vid inre utlänningskontroller,
- oavsett ställningstagande i sak, ta ställning till hur en sådan ordning kan utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Preskriptionstid och återreseförbud

Bör preskriptionstiden för avlägsnandebeslut avskaffas?

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut – som i dag är fyra år – ska förlängas och i så fall lämna förslag på lämplig tid. Ett alternativ till förlängd preskriptionstid är en ordning där ett avlägsnandebeslut inte

preskriberas alls. Detta skulle innebära att ett beslut om avlägsnande gäller utan någon bortre begränsning i tid och, som huvudregel, alltid är verkställbart. Det kan antas att en sådan ordning skulle minska incitamenten för de enskilda att hålla sig undan verkställighet av ett avlägsnandebeslut och bidra till att fler personer återvänder till sitt hemland. Ett annat alternativ skulle kunna vara en ordning där preskriptionsfristen börjar löpa först efter att ett beslut om avlägsnande har verkställts, något som också skulle öka incitamenten för den som fått ett avlägsnandebeslut att återvända.

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenutvärdering³, rekommenderat att Sverige säkerställer att återvändandebeslutens giltighet inte är tidsmässigt begränsade. Kommissionen påtalar bl.a. att det svenska återvändandesystemets effektivitet försämrars genom att myndigheterna behöver inleda en ny process efter fyra år om utlännen är kvar i landet.

Uppdraget ska därför utökas på så sätt att utredaren – utöver att ta ställning till om preskriptionstiden ska förlängas – ska överväga och ta ställning till om det, som ett alternativ till förlängd preskriptionsfrist, ska införas en ordning där avlägsnandebeslut inte preskriberas alls eller preskriberas först efter det att beslutet verkställts och fristen löpt ut. Det sistnämnda alternativet skulle också kunna kombineras med en förlängd preskriptionsfrist. Fördelar och nackdelar med de olika alternativen ska belysas. Oavsett utformning av förslaget ska utredaren – på samma sätt som anges i det ursprungliga uppdraget – ta ställning till om och hur det kan säkerställas att personer som medverkar till ett återvändande inte drabbas på ett oskäligt sätt. Utredaren ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Återreseförbuden bör vara längre än i dag

Bestämmelser om återreseförbud – eller inreseförbud – finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelands-medborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Enligt artikel 11.2 ska förbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det

³ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att hjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande.

enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelands-medborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

I samband med att återvändandedirektivet genomfördes i svensk rätt infördes uttryckliga bestämmelser om längden på återreseförbud (prop. 2011/12:60). Längden på ett återreseförbud som påförs i de fall utläningen inte har lämnat landet inom tidsfristen för frivillig avresa ska alltid bestämmas till ett år (12 kap. 15 a § UtlL). Längden på ett återreseförbud som meddelas i samband med ett avlägsnandebeslut ska bestämmas till högst fem år. Utgör utläningen ett allvarligt hot mot allmän ordning och säkerhet får dock en längre tidsperiod bestämmas (8 kap. 24 § UtlL).

EU-kommissionen har, inom ramen för en s.k. Schengenutvärdering⁴, rekommenderat att Sverige säkerställer att längden på sådana återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtlL avgörs efter en individuell bedömning i enlighet med artikel 11.2 i återvändandedirektivet. För att möjliggöra en individuell och nyanserad bedömning i dessa fall bör utredaren analysera vilka möjligheter EU-rätten ger att meddela längre återreseförbud och överväga hur en ordning kan utformas som innebär att längre återreseförbud än ett år kan meddelas om det är motiverat i det enskilda fallet. Utredaren behöver även överväga vilka omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av återreseförbudets längd i dessa fall.

Vidare bör ett ökat utrymme att meddela återreseförbud utan tidsbegränsning övervägas, dvs. ett förbud som gäller för all framtid. En uttrycklig möjlighet att meddela sådana återreseförbud finns i dag vid utvisning på grund av brott och utvisning enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar, förkortad LSU (8 a kap. 10 § första stycket UtlL och 2 kap. 5 § andra stycket LSU). Utläningar som utgör ett säkerhetshot hanteras i vissa situationer även enligt utlänningslagen, s.k. säkerhetsärenden (1 kap. 7 § UtlL). Även i t.ex. sådana ärenden kan det finnas omständigheter som talar för att meddela ett återreseförbud som gäller utan tidsbegränsning. Utredaren bör därför analysera vilket utrymme som finns enligt återvändandedirektivet att besluta om återreseförbud utan tidsbegräns-

⁴ Rådets genomförandebeslut om fastställande av en rekommendation om åtgärder för att avhjälpa de brister som konstaterats vid 2022 års utvärdering av Sveriges tillämpning av Schengenregelverket i fråga om återvändande.

ning i fler fall än i dag och ta ställning till om en reglering som möjliggör detta bör införas.

Om utredaren identifierar ett behov av och utrymme för att i övrigt förlänga tiden för återreseförbud som inte har meddelats av allmän domstol bör sådana förslag också lämnas.

Utredaren ska

- ta ställning till hur en ordning kan utformas som innebär att de återreseförbud som meddelas enligt 12 kap. 15 a § UtIL kan bestämmas till en längre tid än i dag,
- ta ställning till om återreseförbud utan tidsbegränsning ska kunna meddelas i fler fall än i dag och, i sådana fall, lämna förslag på hur en sådan reglering kan utformas,
- vid behov föreslå andra ändringar i bestämmelserna om återreseförbud som innebär att tiden för sådana förbud blir längre, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett utökat informationsutbyte

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att överväga och ta ställning till om, och i så fall hur, informationsutbyte kan ske i större utsträckning och på ett mer ändamålsenligt sätt i syfte att stärka arbetet med verkställighet. I uppdraget ingår även att överväga och ta ställning till om vissa situationer, utöver de där det finns en rätt till skolgång och sjukvård, ska undantas från en eventuell informationsplikt.

För att åstadkomma ett effektivt återvändandearbete krävs en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter och kommuner. Som ett led i detta är det nödvändigt att det finns förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte, där kommuner och myndigheter inom ramen för sin verksamhet informerar Migrationsverket eller Polismyndigheten om de kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utöver att detta kan antas stärka arbetet med återvändande kan det också bidra till att motverka olovlig vistelse i landet. Även om ett utökat informationsutbyte kan innebära ett intrång i den personliga integriteten är samhällets intresse av ett effektivt återvändande och av att motverka olovlig vistelse sådant att ett visst mått av integritetsintrång måste kunna accepteras. Regeringen anser att det är angeläget att ett utökat informationsutbyte

kommer på plats. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag på en reglering som innebär ett utökat informationsutbyte i syfte att stärka arbetet med verkställighet och försvåra möjligheterna att leva i landet utan tillstånd. Utredaren ska också analysera konsekvenserna av att införa ett utökat informationsutbyte och beskriva fördelar och nackdelar för berörda verksamheter. I uppdraget ligger också att undersöka vilka eventuella konsekvenser det skulle kunna få om en informationsskyldighet inte efterlevs.

För att regleringen ska vara rättssäker och inte leda till orimliga effekter för enskilda kan vissa situationer behöva undantas från informationsplikten. Det kan vara fråga om situationer där informationsplikten skulle strida mot ömmande värden (exempelvis inom sjukvården). Utredaren ska bedöma vilka situationer det kan vara frågan om. Det befintliga uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, utan att på förhand utesluta några verksamheter från informationsplikten, ska bedöma hur regleringen ska utformas och vilka situationer som ska undantas. Förslagen ska vara i enlighet med de internationella regler och konventioner som Sverige har åtagit sig att följa (bl.a. Europakonventionen och barnkonventionen) där barnets rätt till utbildning slås fast.

Testning inför verkställighet av avlägsnandebeslut

Utredaren har sedan tidigare i uppdrag att ta ställning till om det ska införas en möjlighet att med hjälp av tvång testa en person för covid-19 och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Regeringen anser att det är viktigt att det tas fram författningsförslag gällande en möjlighet att testa utlänningar med hjälp av tvång i de fall det är nödvändigt för att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut. Det ska inte vara möjligt för en utlänning att förhindra verkställighet av ett avlägsnandebeslut genom att motsätta sig testning för vissa sjukdomar. Uppdraget ska därför ändras på så sätt att utredaren, oavsett ställningstagande i fråga om behovet och nyttan av en sådan åtgärd och avvägningen mot den enskildes grundlagsskyddade fri- och rättigheter, ska lämna förslag på en reglering som innebär en möjlighet att med hjälp av tvång kunna testa en utlänning för covid-19,

och för allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar vid eventuella framtida pandemier eller epidemier, i syfte att kunna verkställa ett avlägsnandebeslut.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen på samma sätt som anges i de ursprungliga direktiven. Det innebär bl.a. att utredaren genomgående ska analysera och bedöma samtliga förslags förenlighet med den enskildes rätt till skydd för grundläggande fri- och rättigheter och Sveriges internationella åtaganden dvs. regeringsformen, Europakonventionen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och barnkonventionen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2024. Uppdragen om preskriptionstid och återreseförbud ska delredovisas senast den 31 januari 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:54

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten (dir. 2022:91). Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2023:126). Uppdraget skulle redovisas senast den 30 september 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 november 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättsäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vagar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverk-samhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbuds-lagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning.
Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning
och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd.
Vissa reformer av straff- och
straffverkställighetslagstiftningen.
Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv
domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges
säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder
för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra.
[62]

Ökat informationsutbyte mellan myndig-
heter. Behov och föreslagna föränd-
ringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag
för ordnat asylmottagande
och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna.
[75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som
inhämtas genom straffprocessuella
tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändande-
verksamhet och utlänningskontroll.
[80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en
ändamålsenlig regeringsprövning på
miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida
generationer. Nationell strategi för att
stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering.
[35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid
fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.
[44].

Animalieproduktion med hög konkurrens-
kraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruks-
egendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för
effektivare hantering av kommande
vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan
nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten.
[25]

En utvärdering av förändringar i sjukför-
säkringens regelverk under 2021
och 2022. [26]

En statlig ordning med
brottsförebyggande åtgärder
för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet
i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister.
[57]

Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ända-
målsenligt stöd till barn och vuxna
som är anhöriga. [60]

Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap
för att förebygga suicid. [66]

Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-
skydd för tandvård. [70]

Stärkt medicinsk kompetens i kommunal
hälso- och sjukvård. [72]

Ett språkkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]

Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]

Skolor mot brott. [17]

Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]

Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Fler vägar till arbetslivet. [74]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]

Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]