

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Departementspromemorian Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS) (Ds 2019:27)

(Ert dnr Ju2019/04049/L4)

Sammanfattning

Migrationsverket är generellt sett positivt till föreslagna förändringar med anledning av ikraftträdandet av de nya SIS-förordningarna.

Migrationsverket anser att det finns problem med att förslagen begränsats till att endast omfatta sådana författningsändringar som krävs för att uppfylla våra åtaganden enligt SIS-förordningarna (se avsnitt 5.2). För att även uppnå förordningarnas syften om ökad säkerhet krävs större förändringar i den nationella lagstiftningen.

Det nuvarande förslaget innebär att Sverige inte möjliggör att biometrisk information från Migrationsverket tillförs de Schengengemensamma databaserna och att biometrisk information inte heller får användas för sökningar på ett effektivt sätt. Detta får påtagligt negativa konsekvenser inte bara för uppfyllelsen av det grundläggande syftet om en högre säkerhet inom unionen, utan även avseende nationell samverkan mellan myndigheter och för vårt samarbete med övriga medlemsstater i EU. Sverige riskerar att missa registrerade individer i SIS samt att öka antalet dubbla och felaktiga registreringar. Detta påverkar alla medlemsländer negativt.

För att möjliggöra att nå övergripande syften med förordningarna krävs att:

- Nödvändiga ändringar i lagstiftning genomförs så att biometrisk information får lagras hos Migrationsverket för att vid behov kunna föras in i SIS.
- Nödvändiga ändringar i lagstiftning genomförs så att biometrisk information kan användas vid sökning i SIS.

Vidare ser Migrationsverket ett behov av klargörande och förtydligande inom några områden såsom samråd för tilläggsinformation via Sirene, synen på minimikrav vid registrering, behov av fingeravtryck för automatisering av registreringar, preskriptionstid och spärrar på grund av återreseförbud m.m.

Utgångspunkter

Förslagen i promemorian är inte tillräckliga för att Sverige ska anses uppfylla sina åtaganden enligt SIS-förordningarna. De lagändringar som är nödvändiga för att Sverige ska kunna leva upp till de krav som ställs till följd av de nya och ändrade förordningarna (SIS, EES, Etias, VIS, IO, ECRIS-TCN), är att medlemsstaterna ska kunna använda sig av biometrisk information för att säkert kunna identifiera tredjelandsmedborgare. Syftet med förändringarna är att medlemsstaterna ska kunna uppnå de mål som satts upp för högre säkerhet inom unionen genom att stärka Schengen-ländernas operativa samarbete i frågor om bl. a brottsbekämpning och immigrationskontroll. Det nuvarande förslaget innebär att Sverige inte möjliggör att biometrisk information tillförs de Schengengemensamma databaserna från Migrationsverket och att biometrisk information inte heller får användas för sökningar på ett effektivt sätt. Detta får påtagligt negativa konsekvenser inte bara för uppfyllelsen av den grundläggande tanken om en högre säkerhet inom unionen, utan även avseende den nationella samverkan myndigheterna emellan, bland annat ur ett resursperspektiv och för vårt samarbete med övriga medlemsstater i EU.

7.2.3 och 9.4 Samråd

Migrationsverket hanterar idag all samrådskorrespondens via Polismyndighetens Sirenekontor och konstaterar att det även framledes kommer att finnas behov för tilläggsinformation för samråd direkt från Migrationsverkets tjänstemän. Idag får Migrationsverket hantera tilläggsinformationen via formulär i Sirene. Användandet av formulär medför en tydlighet för inblandade myndigheter gällande vad det är för information som avses.

Enligt förslaget i promemorian, avsnitt 7.2.3, framgår att Sirenekontoret vid Polismyndigheten ska fungera som enda kontaktpunkt för utbyte av tilläggsinformation enligt artikel 7.2 i gränsförordningen. Detta framgår även av avsnitt 9.4. I avsnitt 9.4 framgår vidare att ”Eftersom samrådet ska ske genom utbyte av tilläggsinformation finns det inget utrymme för att Migrationsverket ska sköta samrådet på det sätt som sker i dag. Uppgiften ska i stället utföras av Polismyndigheten. Detta framgår direkt av gränsförordningen.” Det är för Migrationsverket oklart vad som avses med denna skrivning och vilken roll Migrationsverket i praktiken kommer att ha i denna process. Därför är det önskvärt med ett klargörande gällande Migrationsverkets utrymme och Polismyndighetens ansvar i denna fråga. Eftersom samråd också sker på uppdrag av migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen i vissa ärenden uppstår dessutom frågan om även deras ansvar ska överflyttas till Polismyndigheten.

Det är vidare svårt att uppskatta konsekvenserna av kravet på att Migrationsverket ska bistå Polismyndigheten skyndsamt och att Sirenekontoret har krav på sig att besvara frågor inom 12 timmar. I detta sammanhang ska beaktas att dessa utbyten av tilläggsinformation beräknas öka i och med att antalet poster i SIS kommer att öka. Den föreslagna förändringen kommer mot bakgrund av detta högst troligt att medföra en ökad administrativ börda för både Polismyndigheten och Migrationsverket. Den medför även en risk för att träffar i SIS kan få längre handläggningstider.

Dagens hantering av samråd på Migrationsverket sker genom att användare i en av Migrationsverket framtagen applikation kan skicka och ta emot formulär. Användarna kan skriva in de för respektive formulären relevanta uppgifterna och formulären skickas sedan till Polismyndighetens Sirenekontor som kontrollerar formulären innan de skickas vidare till mottagarlandet. Formulär som skickas till Sverige och rör Migrationsverkets ärenden går inte direkt till Migrationsverket, de inkommer först till Sirenekontoret som vidarebefordrar dem till Migrationsverket.

Den hantering som sker idag av samråd och utbyte av tilläggsinformation innebär att Polismyndighetens Sirenekontor har möjlighet att kontrollera kvaliteten. En risk med att Polismyndigheten ska hantera alla samråd och utbyte av tilläggsinformation är att de inte får in den information som krävs. Om Migrationsverket hanterar informationen via formulär i Sirene som görs i dag, blir det tydligare för Polismyndigheten vad som avses.

7.2.4 Personuppgiftsansvar

Det är positivt att den föreslagna regleringen innebär att varje myndighet åläggs att ha ett eget personuppgiftsansvar för de behandlingar myndigheten utför. Följden blir att Polismyndigheten och Migrationsverket inte behöver teckna ett personuppgiftsbiträdesavtal för den personuppgiftsbehandling som respektive myndighet utför.

Enligt förslaget förutsätts dock att Polismyndigheten tecknar ett personuppgiftsbiträdesavtal med Migrationsverket för att Migrationsverket fortsatt ska bistå migrationsdomstolarna med slagningar i SIS för migrationsdomstolarnas räkning. Migrationsverket är dock tveksamt till att verket förutsätts fortsätta bistå migrationsdomstolarna med slagningar i SIS (s 183 i promemorian). Det bör övervägas att istället ge migrationsdomstolarna direktåtkomst till SIS.

Direktåtkomst till SIS för migrationsdomstolarna skulle även medföra att kommunikationsvägarna skulle bli tydligare eftersom det i förslaget anges att även om Migrationsverket fortsatt ska bistå migrationsdomstolarna med slagningar så ska migrationsdomstolarna vända sig till Polismyndigheten för att få hjälp med att genomföra samråd vid behov. I dagsläget är det Migrationsverket som bistår domstolarna med båda uppgifterna men i förslaget klargörs att Migrationsverket inte kommer att kunna medverka i samråd på samma sätt som idag, utan samråd och utbyte av tilläggsinformation avses att bli en exklusiv uppgift för Polismyndigheten (Sirenekontoret). Det framstår därför som enklare att migrationsdomstolarna har direktåtkomst för slagningar i SIS och vid behov av samråd vänder sig till Polismyndigheten.

För att undvika att det föreligger oklarheter för den registrerade gällande vilken myndighet som ska kontaktas när den registrerade vill framföra en skadeståndsbegäran utifrån det delade personuppgiftsansvaret kan det finnas anledning att placera dessa ansvarsdelar hos enbart en myndighet. Utifrån att Polismyndigheten enligt förordningen (2014:1102) med instruktion för

Polismyndigheten är nationellt utpekad registeransvarig myndighet föreslås att detta sammanhållande ansvar placeras hos Polismyndigheten.

Det kan i sammanhanget vara lämpligt att överväga ifall myndigheternas, inklusive Migrationsverkets, rätt till direktåtkomst till SIS bör lagregleras. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 samma lag får det skyddet begränsas genom lag.

7.13 Minimikrav på innehållet i en registrering

I avsnitt 7.13 konstateras att en registrering i SIS kan göras även om vissa minimiuppgifter saknas. När det gäller frågorna om minimiuppgifter och registreringar i SIS, har dessa diskuterats på EU-nivå i samband med olika möten. Sverige har särskilt lyft frågan om att det inte är möjligt att registrera tidsfristen för frivillig avresa i samband med att grundbeslutet fattas, eftersom tidsfristen börjar löpa från det att beslutet får laga kraft.

Fråga som uppkommer är därmed om Migrationsverket kan genomföra registreringar i SIS utan att alla minimiuppgifter är tillgängliga. Utifrån hur Migrationsverket har uppfattat det kommer det inte gå att göra en registrering om inte alla minimiuppgifter är tillgängliga. Migrationsverket efterlyser därför ett förtydligande resonemang i denna del, i syfte att närmare förklara hur detta förfarande i så fall ska fungera i praktiken.

Vidare konstateras i promemorian att det är en orimlig tolkning att alla uppgifter som finns tillgängliga – utöver minimikravet – ska föras in i SIS. Tolkningen som Regeringskansliet gör är att dessa uppgifter istället ska registreras när de kunnat tas in och lagras enligt nationella regler, vilket inte kräver några författningsändringar. Frågan som uppstår är då vilka uppgifter som Sverige kan lägga in i systemet om inga ändringar görs. Även här är det önskvärt med ett förtydligande om hur myndigheterna ska förfara och vilka uppgifter som ska registreras.

7.14 Överensstämmelse mellan registreringar

I artikel 23 i återvändandeförordningen finns en ny bestämmelse om att en kontroll ska göras om det finns tidigare registreringar om personen innan en ny registrering förs in i SIS. Bestämmelsen syftar till att motverka flera inbördes motstridiga registreringar om samma person. Kontrollen ska, enligt förordningen, göras med fingeravtrycksuppgifter om dessa finns tillgängliga. Enligt promemorian behövs inte några författningsändringar med anledning av artikel 23.

Migrationsverket har för avsikt att automatisera registreringarna i SIS i så stor utsträckning som möjligt. Detta eftersom det kommer att bli ett stort antal registreringar som ska göras när de nya förordningarna ska börja tillämpas. Om vi inte automatiserar registreringarna kommer det att bli ett nytt arbetsmoment som ska utföras av kärnverksamheten. Det är vidare av stor vikt att det blir rätt registreringar vid rätt tidpunkt och det är därför lämpligt att undvika manuella registreringar.

För att kunna automatisera arbetet med registreringarna och efterleva kravet att kontrollera om personen redan finns i SIS behöver Migrationsverket göra denna sökning med fingeravtrycksuppgifter. Att enbart automatisera sökningarna med en alfanumerisk sökning kommer inte att vara framgångsrikt eftersom det ofta blir träfflistor med många personer som har snarlika namn. Dessa träfflistor kommer att behöva hanteras manuellt för att kunna verifiera om någon av träffarna avser den person som det ska göras en registrering om. En annan följd av att vi inte söker med fingeravtryck blir att om en person uppgivit annat namn vid sin ansökan om uppehållstillstånd i Sverige än det som personen tidigare blivit registrerad i SIS med, så kommer inte sökningen ge någon träff. Därmed kommer vi inte kunna kontrollera om att det kommer finnas eventuella motstridiga registreringar om personen.

När det gäller de fingeravtryck som upptas i samband med att en person ansöker om asyl har Migrationsverket valt att lagra dem hos Nationellt Forensiskt Center (NFC) hos Polismyndigheten. Även om detta är Migrationsverkets register för fingeravtryck, så kommer det vara tekniskt komplicerat och det finns rättsliga oklarheter i förfarandet om vi ska rekvidrera fingeravtryck från NFC för att göra sökning i SIS innan vi gör en ny registrering. Att bygga en automatiserad lösning som innefattar två olika myndigheters olika IT-system kommer kräva extra teknisk utveckling, som också kostar mer att förvalta än en lösning där enbart en myndighets IT-system är inblandade. Även här behövs i så fall ett rättsligt förtydligande på vilka grunder Migrationsverket kan använda dessa fingeravtryck.

När det gäller de fingeravtryck som Migrationsverket upptar, i samband med att en person ansöker om uppehållstillstånd, för att senare kunna utfärda ett uppehållstillståndskort lagras de hos Migrationsverket. De ska dock förstöras när kortet lämnas ut eller ansökan avslås. Det är för närvarande inte heller obligatoriskt att lämna fingeravtryck innan Migrationsverket beslutar i ärendet. Utifrån detta skulle vi möjligen kunna använda dessa fingeravtryck för kontroll vid den registrering som ska göras i enlighet med artikel 3, men det kommer inte att vara möjligt vid registreringen i enlighet med artikel 24 eftersom vi ska förstöra fingeravtrycken när ansökan avslagits och tidpunkten i artikel 24 är efter detta. Även här behövs i så fall ett rättsligt förtydligande hur vi kan använda dessa fingeravtryck.

Migrationsverket föreslår därför att den svenska lagstiftningen ska anpassas så att vi kan lagra och använda de fingeravtryck som vi upptar i samband med en ansökan om uppehållstillstånd för att kunna automatisera den sökning vi ska utföra i enlighet med de nya SIS-förordningarna, t ex artikel 23. Om Migrationsverket inte får denna möjlighet kommer dessa registreringar att påverka produktiviteten i handläggningen av ärenden. Vi kommer inte heller uppfylla kravet att tillse att det inte blir motstridiga registreringar i SIS eftersom vi kommer att missa de fall då personen redan är registrerad i SIS men under ett annat namn. (Jfr även med avsnitt 11, om biometri nedan.)

9.1.2 SIS-spärrar på grund av återreseförbud

Regeringskansliets bedömning är att ett återreseförbud ska börja löpa och registreras i SIS när en person lämnar Schengen. Detta ska gälla oavsett om

återreseförbudet har fått laga kraft eller inte vid den tidpunkten. Enligt Regeringskansliet framgår detta tydligt av gränsförordningen och Ouhrami-domen, varför det inte behöver förtydligas i nationell rätt.

Även om det i och för sig finns möjligheter i nationell rätt att låta beslut börja gälla oavsett om de fått laga kraft eller inte, anser Migrationsverket att en sådan ordning bör regleras och motiveras. Utöver att det inte är en allmänt gällande ordning när det gäller beslut som fattas av svenska myndigheter, skapar det faktum att avvikna personer kan hålla sig undan delgivning av avslagsbeslut stora problem. Om en person exempelvis inte är delgiven sitt avslagsbeslut, registreras det att beslutet är tillfälligt uppskjutet i SIS. I och med detta skapas en situation där en person samtidigt kan ha ett avslagsbeslut som är uppskjutet och ett gällande återreseförbud. Om en sådan person dyker upp vid en gränskontroll finns det både ett gällande återreseförbud och ett avslagsbeslut som bör delges denne (och som kan överklagas). Det hade varit önskvärt att den problematiken och dess konsekvenser förtydligas.

9.2 Förlängd preskriptionstid

Förslaget är bra i de fall en person lämnar landet under en tid då avslagsbeslutet gäller. Om en person uppehåller sig i landet under hela perioden då avlägsnandebeslutet gäller och beslutet preskriberas, så förfaller dock även återreseförbudet vid preskriptionsdatumet. Det kan av utlänningen därigenom uppfattas som ett bättre val att stanna i Sverige hela preskriptionstiden, särskilt om den närmar sig, framför att lämna landet innan preskription. En kortare preskriptionstid skulle kunna främja det beteendet och en längre preskriptionstid skulle kunna motverka det.

10.2 Registreringar om återvändande

I nuläget registrerar Polismyndigheten i SIS endast återreseförbud som fått laga kraft samt att utlänningen också måste ha lämnat Schengenterritoriet. Det innebär att vid situationen att en utlänning lämnar territoriet före beslutet fått laga kraft inväntar Polismyndigheten med registrering i SIS till detta sker. Det nuvarande systemet innebär med andra ord att tredjelandsmedborgare har kunnat undandra sig effekterna av ett återreseförbud genom att efter överklagande av återreseförbudet undandra sig delgivning och därmed förhindra laga kraft.

I promemorian framgår att, till följd av gränsförordningen och EU-domstolens dom i fallet Ouhrami, ett återreseförbud ska börja löpa och registreras i SIS när en person lämnar Schengenområdet oaktat om beslutet om återreseförbud fått laga kraft eller inte. Det krävs alltså vetskap om när utresa skett för att registrering ska kunna ske.

Migrationsverket välkomnar till viss del ändringarna i 12 kap. 22 § utlänningslagen, där man kopplar avlägsnandebeslutets giltighet till ett eventuellt löpande återreseförbud. Det skapar en ökad tydlighet i frågan om hur vi ska förhålla oss till återreseförbuden i de fall avlägsnandebeslutet har förfallit, och är en viktig förändring för att säkerställa att de återreseförbud som Sverige meddelar får full effekt. Såsom påtalats ovan i avsnitt 9.2 kan dock en person undandra sig effekten av ett återreseförbud genom att hålla sig

undan verkställighet av ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Detta mot bakgrund av att även återreseförbudet förfaller vid preskriptionsdatumet om en person uppehåller sig i landet under hela perioden då avlägsnandebeslutet gäller och beslutet preskriberas. Det kan av utlänningsdärigenom uppfattas som ett bättre val att stanna i Sverige hela preskriptionstiden, särskilt om den närmar sig, framför att lämna landet innan preskription.

Migrationsverket saknar övergångsbestämmelser i förslaget då frågan uppkommer för vilka ärenden möjligheten till förlängd preskription ska tillämpas, d.v.s. om det bara gäller för ärenden där ett avlägsnandebeslut fattas efter att lagändringen trätt i kraft, eller om det gäller även för de avlägsnandebeslut som är gällande när lagändringen träder i kraft. Migrationsverkets bedömning är att det bör gälla även för avlägsnandebeslut som fattats innan ikraftträdandet. Ett förtydligande i övervägandena i denna del skulle vara välkommet.

Det finns ett starkt behov av en översyn av regleringen gällande under rättelse av de beslut som fattas rörande av- eller utvisning och återreseförbud. Detta för att vi ska kunna ha ett system där avslagsbesluten som fattas av såväl myndigheterna, som domstolarna, också får laga kraft.

Nedan är några frågeställningar som aktualiseras i denna del.

Om en person får ett beslut om utvisning och lämnar landet inom tidsfristen för frivillig avresa ska registrering tas bort ur SIS. Personen återkommer därefter och ansöker om asyl på nytt, vilket initierar ett förfarande där frågan om verkställighetshinder (så kallat VUT-förfarande) ska prövas. Personen får avslag på sin VUT, men medverkar inte till ett återvändande. Frågan som uppstår då är om personens tidigare utvisningsbeslut ska föras in i SIS igen. Om så inte är fallet saknas möjlighet för andra medlemsstater att se att det finns ett avlägsnandebeslut från Sverige.

Ett annat exempel är att en person får ett beslut om utvisning förenat med ett återreseförbud på två år. Personen lämnar landet innan utvisningsbeslutet fått laga kraft men återreseförbudet har börjat löpa. Därefter återkommer personen till Sverige och vid gränskontrollen upptäcks att denne har ett återreseförbud samt ett utvisningsbeslut som inte underrättats och därmed inte heller fått laga kraft. Det finns alltså ett gällande återreseförbud och ett icke gällande utvisningsbeslut. I detta exempel måste myndigheten hantera ett utvisningsbeslut som inte går att verkställa för det är inte laga kraft/verkställbart men där återreseförbudet är gällande och löper. Vid en ordning där ett återreseförbud ska gälla oaktat laga kraft, är det återigen av vikt att det finns en effektiv reglering vad gäller underrättelse av beslut.

10.6 Underrättelser

Det finns anledning att se över regleringen avseende underrättelser i 7 kap. 5 § utlänningsförordningen. Frågan som uppstår är huruvida underrättelser i 7 kap. 5 § andra stycket och fjärde stycket är nödvändiga. Det torde finnas anledning att sträva mot att registreringar sker per automatik in i SIS och att försöka minska underrättelserna mellan myndigheterna i så stor utsträckning

som möjligt. Mot bakgrund av att Migrationsverket ska hantera registrering av återreseförbud i vissa ärenden kan detta inte längre anses vara en nödvändig underrättelse. En lösning på denna fråga är att använda sig av samma formulering som man använt sig av när det gäller de föreslagna ändringarna i 7 kap. 4 § andra stycket utlänningsförordningen.

Vidare kan det finnas anledning att förtydliga vilken myndighet, Polismyndigheten eller Migrationsverket, som ska ansvara för registreringar om återvändande och uppdatera sådana registreringar när Polismyndigheten fattat avvisningsbeslut som sedan överklagas till Migrationsverket.

11 Biometriska uppgifter

I förhållande till den tidigare regleringen innebär de nya förordningarna bl.a. att SIS kommer att kunna användas för fler ändamål än tidigare, att fler uppgifter kan registreras i SIS och att fingeravtryck samt ansiktsbilder i högre utsträckning ska kunna användas för att identifiera personer. De utökade registreringsmöjligheterna, den ökade användningen av SIS samt nyttjande av biometri vid sökning förväntas leda till en effektivare brottsbekämpning både på det nationella planet och för Schengenstaterna gemensamt.

I SIS-förordningarna införs en bestämmelse om att sökningar med fingeravtryck får göras i samtliga fall i syfte att identifiera en person. I promemorian framgår emellertid att dataskyddsförordningen innebär att behandling av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person som huvudregel är förbjuden (artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Istället får sökning med biometriska uppgifter endast användas för att bekräfta identiteten på en person som har lokaliserats efter en alfanumerisk sökning.

Bedömningen som görs i promemorian är emellertid att avsaknaden av krav på medlemsstaterna att se till att det alltid finns rättsligt stöd att söka med fingeravtryck för att identifiera en person innebär att kompletterande bestämmelser i dessa avseenden inte behövs.

Migrationsverket ställer sig frågande till att möjligheterna att använda biometri som SIS-förordningarna ger inte tas till vara av Sverige. Dessa möjligheter är en grundläggande förutsättning för att nå övergripande syften om att stärka Schengenländernas operativa samarbete i frågor om bl. a. brottsbekämpning och immigrationskontroll. Redan i nuläget har Sverige att hantera en stor mängd individer med oklara – och ibland multipla identiteter – som ansöker om olika tillståndsgrunder eller medborgarskap. En grundläggande förutsättning för att kunna upprätta den fria rörligheten med bibehållen kontroll över vilka som vistas i landet, är att Sverige har bättre möjligheter till kontroll såväl vid ansökan, som vid beviljande av olika typer av tillstånd.

En sökning med alfanumerisk data ger ofta en stor mängd träffar då många bär på samma eller snarlika namn och är registrerade på samma födelsedatum. Detta beror ofta på att identiteten inte heller tidigare kunnat styrkas. I dessa fall kommer den stora träffbilderna att få till följd att det inte går att

göra en efterföljande sökning på fingeravtryck för att kunna bekräfta identiteten. Den sökandes uppgifter måste alltså godtas. Resultatet kan då bli en ökning av dubbla identiteter och eventuellt flera registreringar i SIS för samma individ och att personer som har en SIS-spärr inte kan identifieras.

Migrationsverkets möjligheter att med hjälp av SIS upptäcka de som uppträder under falsk identitet omöjliggörs med andra ord i praktiken om fingeravtryck enbart får användas vid sökning i SIS efter en träff med alfa-numerisk sökning. Endast de som uppger en korrekt identitet vid ansökan om ex. asyl eller annat tillstånd kommer då att påträffas vid sökning. En inskränkning vad gäller möjligheten att använda fingeravtryck kommer således att hämma nyttan med SIS-förordningarna. Detta påverkar både Sverige och andra medlemsstaters möjlighet att upptäcka missbruk och säkerställa rätt identitet. Gör vi exempelvis endast en kontroll mot alfa-numeriska uppgifter i ett ärende om medborgarskap riskerar vi att missa eventuella registreringar om brott, en efterlysning eller en registrering om inreseförbud i annan identitet från annan medlemsstat. Registreringen kommer heller inte att raderas, vilket kan medföra problem för den enskilde vid t ex en gränskontroll även om personen har uppehållstillstånd i Sverige.

Omvänt kan en SIS-spärr som lagts upp av Sverige missas av en annan medlemsstat vid inresa eller inför beviljande av ev. uppehållstillstånd eftersom många svenska återvändandeärenden kommer att sakna fingeravtryck, då vi inte har lagstöd för lagring.

Biometriska uppgifter som tas upp i samband med ansökan om uppehållstillstånd lagras en kortare period (för att användas vid utfärdandet av UT-kort). Därefter måste de raderas. Då registreringen i SIS sker i samband med ett eventuellt beslut om återvändande finns det ett behov av att kunna lagra fingeravtrycken under den tid som ärendehandläggningen pågår för att kunna överföra uppgifterna till SIS. Redan för att kunna använda fingeravtryck för sökning måste de kunna lagras en kortare period.

Frågan om lagring av fingeravtryck påverkar hela unionen. Om inte Migrationsverket får möjlighet att lagra fingeravtryck och använda dessa för sökning och registrering i SIS kommer det att finnas en påtaglig risk att tillstånd beviljas i Sverige eller annan medlemsstat trots att en registrering i SIS finns. Frågan kan även ses ur ett kundperspektiv. Varje gång ett nytt UT-kort ska utfärdas måste den tillståndssökande uppsöka Migrationsverket på nytt och lämna nya fingeravtryck eftersom dessa inte finns lagrade. Det är både en tidsödande och ineffektiv rutin som skulle kunna undvikas med lagring. Vidare kommer medborgarskapsprocessen inte kunna nyttja biometri i några tillståndsärenden med mindre än personlig inställelse och upptagning av nya fingeravtryck.

I dataskyddsförordningen finns vissa undantag från huvudregeln om att behandling av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person är förbjuden. Undantag föreligger exempelvis när behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, om den sker med stöd av unionsrätt eller medlemsstaternas nationella rätt, är proportionerlig i

förhållande till syftet, förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd samt om skyddsåtgärder har vidtagits för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen och rättigheter (artikel 9.2 g).

Flera av dessa undantag föreligger enligt Migrationsverkets mening när det gäller frågan om möjligheten för myndigheterna att söka efter och lagra biometriska uppgifter. Det föreligger ett viktigt allmänt intresse, det sker med stöd av unionsrätt och behandlingen är proportionerlig i förhållande till syftet. Migrationsverket efterfrågar därför en mer djupgående analys av möjligheterna att bättre uppnå förordningarnas syften med en utökad möjlighet till sökning och lagring av biometri.

I Interoperabilitetsförordningen, som avses bli en grundsten för samtliga EU-system (VIS, SIS, Eurodac m.fl.), är den biometriska informationen en nyckel i det framtida gemensamma biometriska söksystemet (sBMS). I VIS-systemet är sökning med biometri tvingande och i förslaget till ny VIS-förordning ska en sökning mot den gemensamma biometriska databasen ske via ESP (European Search Portal) som är en del av Interoperabilitetsförordningen. En sökning sker då i SIS och sBMS med biometri. Med nuvarande ansats kommer det att vara tvingande att genomföra biometrisk sökning i VIS (och andra delar), men inte tillåtet i andra. Om Sverige inte tillhandahåller biometrisk information och inte heller tillåter sökning med biometri uppstår med andra ord effekter som, åtminstone enligt Migrationsverkets mening, motverkar syftet med de nya förordningarna.

Vad gäller D-viseringar (nationella viseringar) saknas idag stöd både för att uppta och lagra biometri. Enligt den kunskap Migrationsverket har upptar merparten av de medlemsstater som utfärdar D-viseringar biometri. Det bör övervägas om Sverige också ska göra detta, inte bara ur ett SIS-perspektiv.

Sammanfattningsvis kan följande konstateras gällande biometri. En övergripande idé med de nya och ändrade förordningar som nu införs inom EU (SIS, EES, Etias, VIS, IO, ECRIS-TCN) är användning av biometrisk information för att säkert kunna identifiera tredjelandsmedborgare. Detta i syfte att uppnå att de mål som satts upp för högre säkerhet inom unionen. Förslaget i promemorian, att inte möjliggöra att biometrisk information tillförs de Schengengemensamma databaserna från Migrationsverket och att biometrisk information inte heller får användas för direkta sökningar, får negativa och allvarliga konsekvenser för Migrationsverket, för samverkan mellan myndigheter i Sverige och även för det svenska samarbetet med de andra Schengenstaterna.

För att möjliggöra att nå övergripande syften med förordningarna krävs att:

- Nödvändiga ändringar i lagstiftning genomförs så att biometrisk information får lagras hos Migrationsverket för att vid behov kunna föras in i SIS.
- Nödvändiga ändringar i lagstiftning genomförs så att biometrisk information kan användas vid sökning i SIS
- Nödvändiga ändringar i lagstiftning genomförs så att biometrisk information upptas även för D-viseringar.

12.4.2 Medborgarskapsrelaterade ändringar

Det är välkommet att det nu ges möjlighet att göra en slagning i SIS vid handläggning av en ansökan om medborgarskap. Migrationsverket vill dock påpeka att det blir en brist när man gör bedömningen att anmälningsärenden inte faller under artiklarna. Enligt myndigheten är det viktigt att samtliga ärendetyper inom medborgarskapsprocessen tas med.

Finansiering

Migrationsverket noterar att det i promemorian görs bedömningen att de kostnader som uppstår i samband med de föreslagna förändringarna ska rymmas inom myndighetens befintliga anslag.

Enligt Migrationsverkets bedömning kommer förslagen att innebära kostnader för Migrationsverket som eventuellt inte rymms inom ramen för befintliga anslag.

Med anledning av att Migrationsverkets operativa arbete inom ramen för SIS ökar betydligt och att andelen registrerade uppgifter ökar, är det viktigt att det tilldelas tillräckliga resurser för att kunna tillgodose krav på rätts-säkerhet, myndighetsutövning och dataskyddsregler. De föreslagna förändringarna kommer att medföra kostnadsökningar för verksamheten, exempelvis när det gäller ökade arbetsinsatser, systemförändringar och utbildningsinsatser. Vi noterar att även departementet bedömer att arbetsbelastningen kan öka inom flera områden och anser att det är för tidigt att överskåda alla effekter och kostnader i detta läge.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av projektledaren Madeleine Hägne. Rättschefen Fredrik Beijer har deltagit i handläggningen av yttrandet. I den slutliga beredningen har även chefen för digitaliserings- och utvecklingsavdelningen Marcus Toremar deltagit.

Mikael Ribbenvik