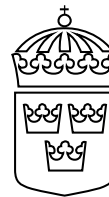


Regeringens proposition

2020/21:159



Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten

Prop.
2020/21:159

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2021

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

För att identifiera fler personer som vistas i Sverige och motverka missbruk av resedokument och främlingspass föreslår regeringen bl.a. följande:

- Migrationsverket och Polismyndigheten ges möjlighet att vid en inre utlänningskontroll fotografera en utlänning samt ta hans eller hennes fingeravtryck.
- En utlänning ska i vissa fall kunna beviljas högst tre främlingspass under en femårsperiod.
- Resedokument och främlingspass ska kunna återkallas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Utgångspunkter för förbättrad kontroll	10
5	Kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll	11
5.1	Kontroll- och tvångsåtgärder av utlänningskontroll	11
5.2	Möjligheten att ta fotografier och fingeravtryck	13
5.3	Efterföljande behandling av fotografier och fingeravtryck	20
6	Missbruk av resehandlingar	26
6.1	Resehandlingar	26
6.2	Omfattningen av missbruket av resehandlingar	27
6.3	Åtgärder bör vidtas för att motverka missbruk av resehandlingar	28
6.4	Resedokument	29
6.5	Främlingspass	33
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	36
8	Kostnader och andra konsekvenser	37
9	Författningskommentar	38
9.1	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	38
9.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	42
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroll och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93)	44
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	48
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	52
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	53
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	58
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021	63

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:159

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Häri genom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 2 kap. 2 §, 4 kap. 4 §, 9 kap. 8 § och 14 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 b och 1 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Första stycket gäller inte de fall som anges i 1 a § andra stycket.

1 c §

Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren

- 1. blir svensk medborgare,*
- 2. får en annan handling som gäller som pass,*
- 3. ska resa till sitt hemland,*
- 4. inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvísning eller utvisning, eller*
- 5. avlider.*

Första stycket gäller inte om särskilda skäl talar emot det.

2 §

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Regeringen eller *efter* Regeringen eller *den myndighet*
regeringens *bemyndigande* *som regeringen bestämmer* får
Migrationsverket får meddela meddela föreskrifter om vilka

föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

handlingar som får godtas som pass. Prop. 2020/21:159

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

4 kap.

4 §

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.*

För en flykting eller *en* statslös *utlänning* får *det* utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Ett resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.*

Ett resedokument ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

9 kap.

8 §¹

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

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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, *eller*

3. det finns grund för att besluta om förvar.

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

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

¹ Senaste lydelse 2014:655.

*om det framkommer att utlänningen
har rätt att vistas i Sverige.*

14 kap.

6 §²

Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3 a, 3 c och 4 §§ i fråga om statusförklaring eller resedokument eller om återkallelse av statusförklaring får överklagas till en migrationsdomstol.

Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

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

Härigenom föreskrivs att 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § 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, *eller*

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

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 fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, *eller*

6. vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige.

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.

20 §²

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

¹ Senaste lydelse 2018:1712.

² Senaste lydelse 2018:1611.

Prop. 2020/21:159 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, *eller* 5.

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 2021.

Regeringen beslutade i april 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck i identifieringssyfte, dels omhändertar pass eller andra identitetshandlingar. Syftet var att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige. Utredningen fick även i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Utredningen, som tog namnet Återvändandeutredningen (Ju 2017:09), överlämnade i november 2017 betänkandet Klarlagd identitet – Om utlänningsrätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93). I betänkandet lämnas förslag bl.a. om att Polismyndigheten vid en inre utlänningskontroll ska få kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass, omhändertar pass, ta fingeravtryck och att ta med en utlänning för utredning. Det lämnas även bl.a. förslag om att åldersgränsen ska sänkas till sex år för när fingeravtryck får tas om en utlänning inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige samt förslag som syftar till att motverka missbruk av resedokument och främlingspass. En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilagorna 1* och *2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2017/10042/L7).

I mars 2016 tillkännagav riksdagen att regeringen skulle återkomma med ett förslag om att de lagändringar som föreslogs i prop. 2015/16:81 för svenska pass även skulle gälla främlingspass och resedokument (bet. 2015/16:JuU25 punkt 3, rskr. 2015/16:158). Tillkännagivandet omfattade också en uppmaning att se över regelverket för uppehållstillståndskort i syfte att motverka missbruk. Genom förslagen och de åtgärder som i övrigt redovisas i denna proposition (se avsnitten 6.4 och 6.5) är tillkännagivandet delvis tillgodosett, men regeringen avser dock att återkomma till frågan i ett annat sammanhang.

I denna proposition behandlar regeringen utredningens förslag om att ta fingeravtryck och fotografier vid en inre utlänningskontroll, hur sådana uppgifter får lagras samt hur missbruk av resedokument och främlingspass kan motverkas.

Några remissinstanser har synpunkter och förslag på frågor som inte direkt behandlas i betänkandet. Det gäller bl.a. Polismyndigheten som efterfrågar en möjlighet att i samband med inre utlänningskontroll kunna omhändertar och tömma digitala medier samt Migrationsverket som anser att det bör inrättas ett nationellt fingeravtrycksregister för innehavare av uppehållstillstånd. Sådana frågor behandlas inte i propositionen.

Ett utkast till lagrådsremiss har beretts under hand med bl.a. Integritetsskyddsmyndigheten.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka regeringens förslag till ändring i

Prop. 2020/21:159 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716, UtlL) samt 15 och 20 §§ utlänningsdatalogen (2016:27). Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5.2, 5.3 och 6.4 samt i författningskommentaren. Regeringen följer delvis Lagrådets förslag.

4 Utgångspunkter för förbättrad kontroll

Grunden för svensk utlänningslagstiftning är principen om en reglerad invandring. Det innebär t.ex. att det som huvudregel krävs uppehållstillstånd för att få vistas i Sverige och att ett sådant tillstånd ska ha beviljats före inresan i landet. Det är således viktigt att personer inte ska kunna vistas olovligen i Sverige, oavsett om detta är på grund av att de aldrig ger sig till känna för myndigheterna, stannar kvar efter att ett tillstånd har gått ut eller undandrar sig verkställighet av ett av- eller utvisningsbeslut.

Ett stort antal personer stannar dock i dag kvar i Sverige under längre perioder trots att de fått ett av- eller utvisningsbeslut. Det har under senare år också noterats ett ökat antal personer, bl.a. unga, som uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd. För att upprätthålla den reglerade invandringen är det nödvändigt att kunna klarlägga om personer som befinner sig i Sverige har rätt att vistas här. För att kunna göra detta behöver personen kunna identifieras. Detta är viktigt inte minst för att kunna skydda barn och unga som uppehåller sig i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd eller som avvikit från boenden de placerats på som ensamkommande barn, samtidigt som det är viktigt att skydda barnets integritet och säkerställa att barnets rättigheter inte kränks. Identiteten har också betydelse för mottagarlandets möjlighet och vilja att ta emot personen och utfärda resehandlingar. Även det förhållande att personer reser in i Sverige med falska handlingar eller handlingar som tillhör någon annan och lever här under falsk identitet försvårar möjligheten att upprätthålla den reglerade invandringen (se avsnitt 6.2).

Det är av naturliga skäl svårt att bedöma hur många utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan att ha tillstånd att vara här. Socialstyrelsen konstaterar i Social rapport 2010 att det inte finns tillförlitlig statistik över sådana utlänningar. Enligt rapporten varierade det beräknade antalet vid den tidpunkten mellan 10 000 och 35 000 och enligt vissa beräkningar var det så många som 30 000–50 000 personer (s. 270). Sedan dess har väldigt många asylsökande sökt sig till Sverige och också andra personer, som inte ansöker om uppehållstillstånd. Även om det inte går att säkert uttala sig om hur många personer som i dagsläget vistas i landet utan tillstånd, är det sannolikt att siffran har ökat väsentligt jämfört med de tidigare uppskattningarna. Under åren 2015–2018 överlämnades, enligt Migrationsverket, ungefär 26 000 asylärenden till Polismyndigheten på grund av att personen var avviken. Den 31 december 2019 hade Polismyndigheten 17 706 öppna överlämnade verkställighetsärenden i balans, varav 11 818 avsåg efterlysta personer. I uppgifterna ingår dock inte alla ärenden, t.ex. polisavvisningar eller ärenden om personer som befinner sig i Sverige och som aldrig har legaliserat sin vistelse här. Uppgifterna om efterlysta är enligt

Polismyndigheten alltså inte en totalsiffra och kan dessutom innehålla kvalitetsbrister. Enligt Migrationsverkets prognos i oktober 2019 beräknas det att 26 300 personer kommer att avvika under 2019–2022.

Att identiteten på utlänningar som befinner sig i Sverige klarläggs är även viktigt ur ett säkerhetsperspektiv. De terroristattentat som har förekommit i Europa under senare år har tydligt visat hur viktigt det är att ha kontroll på vilka som vistas i landet. Även när det gäller bekämpande av annan gränsöverskridande brottslighet, är brottsmisstänkta identitet av stor betydelse. Det är inte ovanligt att det i dessa sammanhang förekommer personer som uppträder under olika identiteter. För att förhindra och upptäcka säkerhetshot och kriminalitet är det angeläget att det finns effektiva verktyg för att kontrollera identiteten på personer som vistas här och att motverka missbruk av pass och andra resehandlingar.

5 Kontrollåtgärder vid inre utlänningskontroll

5.1 Kontroll- och tvångsåtgärder av utlänningar

Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder av utlänningar finns i 9 kap. UtIL. Där regleras bl.a. kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna (in- och utresekontroll) och kontroll under vistelsen i Sverige (inre utlänningskontroll).

In- och utresekontroll

Reglerna för gränspassage finns i kodexen om Schengengränserna (gränskodexen). Enligt kodexen ska ingen gränskontroll göras av personer som passerar de inre gränserna mellan EU:s medlemsstater (artikel 1). Däremot ska alla personer, även de som enligt unionsrätten har fri rörlighet, underskastas vissa kontroller när de passerar en yttre gräns (artikel 8). Kontrollen omfattar bl.a. personens identitet och nationalitet samt att resehandlingarna är äkta och giltiga. Det ska också kontrolleras att personen inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen, inre säkerheten, folkhälsan eller internationella förbindelser i någon av medlemsstaterna. För tredjelandsmedborgare ska ytterligare ett antal kontroller göras, bl.a. att personen har erforderlig visering och tillräckliga ekonomiska medel för sitt uppehålle under vistelsen.

Enligt 9 kap. 1 § UtIL är det Polismyndigheten som ansvarar för kontroll av personer enligt gränskodexen. Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. Migrationsverket får efter överenskommelse med Polismyndigheten också hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att på egen hand utöva kontroll av sjötrafiken.

Om det är nödvändigt för att ta reda på en utlännings identitet och i vissa fall resväg får en utlännings kroppsvisiteras. Även bagaget får undersökas. För att förhindra att en utlännings reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i gränskodexen får även bagageutrymmen och övriga

Prop. 2020/21:159 slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel undersöks (9 kap. 2 § UtL).

En utlänning som inte kan styrka sin identitet i samband med inresekontrollen får fotograferas. Om personen har fyllt 14 år får även fingeravtryck tas (9 kap. 8 § 1 UtL). I 9 kap. UtL finns även bestämmelser om fotografering och fingeravtryckstagning i andra situationer, t.ex. för kontroll i vissa fall av identiteten och av resehandlingens äkthet i enlighet med bestämmelser i gränskodexen (8 a–8 f §§). Det finns också regler om omhändertagande av pass, t.ex. om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd i samband med inresan (4 och 5 §§).

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt gränskodexen. Skyldigheten att kvarstanna gäller inte längre än nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. En polisman får hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning (9 kap. 11 § UtL).

Inre utlänningskontroll

Att gränskontrollerna vid de inre gränserna inom Schengenområdet har avskaffats hindrar inte andra typer av personkontroller, t.ex. så kallad inre utlänningskontroll. En sådan kontroll innebär en kontroll av en utlänning som finns inne i landet, i syfte att kontrollera utlänningsrätt att vistas här.

Regler om inre utlänningskontroll finns i 9 kap. 9 § UtL. Vid en sådan kontroll är utlänningen skyldig att på begäran 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 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 utlänningsens personliga förhållanden eller av någon annan anledning kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse. En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med sådan kallelse eller hämtning, dock inte längre än vad som är nödvändigt och inte i något fall längre än sex timmar. Även i detta fall får en polisman hålla kvar en utlänning som vägrar att stanna kvar för utredning (9 kap. 11 § UtL).

En inre utlänningskontroll får endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Det finns även bestämmelser om inre utlänningskontroll i 9 kap. 8 b och f §§ UtL. Enligt den förstnämnda paragrafen är bl.a. den som innehar ett uppehållstillståndskort skyldig att låta en polisman 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 uppehållstillståndskortet. Enligt den sistnämnda paragrafen är en utlänning skyldig att låta bl.a. en polisman fotografera honom eller henne och ta hans eller hennes fingeravtryck för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utlänningen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt.

Inre utlänningskontroller utförs i regel av Polismyndigheten. De får utföras var som helst i landet och ska vara en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten med en inre utlänningskontroll, t.ex. vid en kontroll på Öresundsbron eller på annan plats inne i landet. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

5.2 Möjligheten att ta fotografier och fingeravtryck

Regeringens förslag: Migrationsverket eller Polismyndigheten ska få fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att möjligheten att fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck endast ska vara kopplad till att utlänningens identitet inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll och att åldersgränsen ska vara sex år.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det bör övervägas om det bör införas ett undantag från skyldigheten att lämna fingeravtryck i de fall det är fysiskt omöjligt. *Justitiekanslern (JK)* motsätter sig att förslaget om fingeravtryck på barn från sex år läggs till grund för lagstiftning utan ytterligare beredning, dels eftersom förslaget behöver analyseras ur ett barnskyddsperspektiv, dels eftersom det kan vara svårt att tillämpa åldersgränsen i praktiken. Slutligen anser JK att förslaget är otydligt vad gäller möjligheterna att använda tvång. *Barnombudsmannen* avstyrker förslaget och påpekar dels att det krävs samtycke från ett barn för att ta fingeravtryck, dels att det saknas en barnkonsekvensanalys. Barnombudsmannen pekar också på att normen inom EU är 14 år för att få ta fingeravtryck på barn. Även *Sveriges advokatsamfund*, som avstyrker förslaget, anser att det saknas ett barnperspektiv och att det är oacceptabelt att frångå den åldersgräns som finns inom EU när det gäller fingeravtryck. Advokatsamfundet ifrågasätter också om intrånget är proportionerligt. *Diskrimineringsombudsmannen* anser att det inte har gjorts någon analys av risken för diskriminering och att det inte är lämpligt att ge myndigheterna det aktuella tvångsmedlet utan att den risken hanteras. *Rädda barnen*, som anser att den sänkta åldersgränsen kan ses som positiv om det underlättar familjeåterförening, understryker att principen om barnets bästa ska vara central och att barnet bör informeras på ett barnanpassat sätt. Vidare bör det vara förbjudet att fotografera och ta fingeravtryck med tvång.

Det finns behov av att kunna ta fotografier och fingeravtryck vid inre utlänningskontroll

I avsaknad av pass och andra identitetshandlingar är ansiktsfotografier och fingeravtryck ett viktigt medel för identifiering. Fotografier och fingeravtryck från utlännningar får enligt gällande rätt tas i en mängd olika sammanhang, i regel för att kunna fastställa en persons identitet och kontrollera tillstånds- och resehandlingar. Vid en inre utlänningskontroll är denna möjlighet dock begränsad enligt utlänningslagen. Fotografi och fingeravtryck får vid en inre utlänningskontroll tas om utlännen ansöker om uppehållstillstånd i samband med kontrollen, om det finns grund för att ta personen i förvar, om han eller hon har bl.a. ett uppehållstillståndskort som behöver kontrolleras eller för att genom en sökning i Schengens informationssystem identifiera utlännen om identiteten inte kan fastställas på annat sätt (jfr 9 kap. 8–8 b §§ och 8 f § UtlL). När en okänd person som saknar identitetshandlingar påträffas, kan fotografier och fingeravtryck vara ett viktigt verktyg för att fastställa personens identitet och om personen har rätt att vistas i Sverige. Som anförs i avsnitt 4 finns det tungt vägande skäl för att klarlägga om en person har rätt att vistas i Sverige. De möjligheter som enligt gällande rätt finns att utreda utlänningsrätt att vistas i landet är inte tillräckliga. För att öka möjligheten att identifiera personer vid en inre utlänningskontroll finns det således behov av en utökad möjlighet att kunna ta fotografier och fingeravtryck. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket eller Polismyndigheten ska få fotografera en utlänningskontroll tas om utlännen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningskontroll inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, för en kontroll mot tillgängliga register (se avsnitt 5.3). De flesta remissinstanser är positiva till förslaget eller lämnar det utan invändningar.

Ändamålet med åtgärden måste ställas mot den inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som den innebär. Var och en har, som också *Lagrådet* påpekar, gentemot det allmänna ett skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Att ta fingeravtryck betraktas som ett sådant kroppsligt ingrepp, däremot inte att fotografera någon (prop. 2010/11:123 s. 12). För andra än svenska medborgare får skyddet begränsas genom lag utan de särskilda krav som följer av 2 kap. 21 § regeringsformen (2 kap. 25 § första stycket 3 regeringsformen). Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (2 kap. 19 § regeringsformen). Artikel 8.1 i Europakonventionen om rätten till skydd för privat- och familjelivet inbegriper i vissa fall en rätt till skydd mot att bli fotograferad (jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl., 2015, s. 377). Likaså får det antas att fingeravtryckstagnation omfattas av skyddet enligt artikel 8.1 (prop. 2014/15:32 s. 26). Enligt artikel 8.2 får offentliga myndigheter enbart inskränka rätten till skydd för privat- och familjelivet med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning eller brott.

Den föreslagna åtgärden innebär för den enskilde att han eller hon i samband med den inre utlänningskontrollen får lämna sina fingeravtryck och låta sig fotograferas på polisstationen eller på platsen för kontrollen med hjälp av en mobil lösning. Åtgärden torde endast ta några minuter i anspråk och kan inte anses vara ett alltför allvarligt integritetsintrång. Som framgår i avsnitt 4 syftar identifieringen till att tillgodose angelägna samhällsintressen, bl.a. att värna statens säkerhet. Ändamålet med att ta fotografier och fingeravtryck i samband med en inre utlänningskontroll får anses godtagbart och kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt. Förslaget är alltså förenligt med Europakonventionen. Den föreslagna åtgärden är också förenlig med regeringsformen.

I lagrådsremissen föreslås att Migrationsverket eller Polismyndigheten ska få fotografera en utlänning och, om utlänningen har fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningen vid en inre utlänningskontroll inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige. Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka förslaget. Lagrådet ifrågasätter inte behovet av att få kontroll över att personer som vistas i Sverige också har rätt att vistas här. Lagrådet pekar dock på att en inre utlänningskontroll endast får ske om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Det sistnämnda rekvisitet får till följd att antalet tillfällen då åtgärder i form av fotografering och fingeravtryck kan bli aktuella kommer att utökas betydligt. Dessutom kommer åtgärderna i större utsträckning att vara ett led i kontroller som inte har det primära syftet att kontrollera rätten till vistelse i landet. Enligt Lagrådet är det i sådana situationer oundvikligt att åtgärderna också kommer att riktas mot personer som har rätt att vistas i Sverige. Förslaget kan ge upphov till tillämpningssvårigheter vilket inte har kommenterats närmare i lagrådsremissen. Lagrådet ifrågasätter också beredningen av förslaget i ett visst avseende och påtalar att en ändamålsenlig datalagsreglering är en förutsättning för att förslaget ska komma att tillgodose sitt syfte (se avsnitt 5.3).

Som framgår av 9 kap. 9 § första stycket UtilL syftar en inre utlänningskontroll till att kontrollera om en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige. Enligt tredje stycket får en sådan kontroll, som nämnts, vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Bestämmelsen i tredje stycket, som huvudsakligen infördes genom 1989 års utlänningslag (1989:529), är en påminnelse om att det ska finnas någon särskild anledning att kontrollera en viss utlänning innan bestämmelserna i första stycket får tillämpas (prop. 1988/89:86 s. 172 f.). Någon ytterligare ledning för hur rekvisitet om det annars finns särskild anledning till kontroll ska tolkas lämnas inte i förarbetena.

Enligt regeringen måste tredje stycket i paragrafen läsas i ljuset av första stycket, som enligt sin ordalydelse riktar sig mot samtliga utlänningar som vistas i landet. Som framgår av förarbetsuttalandet utgör tredje stycket en begränsningsregel som syftar till att begränsa de inre utlänningskontrollerna till vissa situationer. Även om en inre utlänningskontroll aktualiseras t.ex. vid en trafikkontroll är det primära syftet med kontrollen alltså även i dessa fall att kontrollera rätten till vistelse i landet.

Som Lagrådet påpekar är det oundvikligt att åtgärderna, dvs. att fotografera och ta fingeravtryck, även skulle kunna riktas mot en person som

Prop. 2020/21:159 har rätt att vistas i Sverige. Så är dock fallet redan i dag när det gäller åtgärder som kan vidtas vid en inre utlänningskontroll, t.ex. när en person hålls kvar för utredning (9 kap. 11 § UtIL). När det gäller svårigheten att fastställa att en person är en utlänning kan det konstateras att det även finns många andra bestämmelser i utlänningslagstiftningen som gäller åtgärder som får vidtas mot en utlänning eller skyldigheter för en utlänning, t.ex. 2 kap. 1 § UtIL om skyldighet att visa pass, 2 kap. 3 § utlänningsförordningen (2006:97, UtIF) om skyldighet att visa passfrihet, 9 kap. 2 § UtIL om inresekontroll, 9 kap. 8 § 1 UtIL om fotografering och fingeravtryckstagnation samt 9 kap. 11 § UtIL om när en utlänning får kvarhållas för utredning i samband med in- eller utresekontroll.

I flera av dessa situationer kan det vara omöjligt att avgöra om den berörda personen är svensk eller en utlänning och, i så fall, om han eller hon har rätt att vistas i landet. Frågan behandlas t.ex. i prop. 1979/80:96 s. 91 där det anges: ”Det kan när passkontroll anordnas vid en internordisk gräns i undantagsfall visa sig nödvändigt att kvarhålla även en sådan utlänning [som är befriad från passskyldighet] för att få klarlagt att det är fråga om en nordisk medborgare. Motsvarande torde för övrigt gälla den som är svensk medborgare men som polismyndigheten antar vara en utlänning.” Frågan behandlas också i kommentaren till utlänningslagen där följande anges: ”På motsvarande sätt [som anges i prop. 1979/80:96] torde få förutsättas att första stycket [i 9 kap. 9 § UtIL] får tillämpas på den som av Polismyndigheten eller polismannen antas vara en utlänning. I annat fall skulle den inre utlänningskontrollen avsevärt försvåras. Påstår personen i fråga att han är svensk medborgare, krävs självfallet försiktighet från polisens sida och den tillfrågade bör ges tillfälle att ge skäl för sitt påstående.” (Utlänningslagen med kommentarer, tolfte upplagan, s. 669).

I en verksamhet som syftar till att kontrollera rätten att vistas i Sverige är det alltså omöjligt att helt undvika att kontrollera personer som efter kontrollen visar sig ha rätt att vistas i landet. Det torde i princip dock inte vara svårare vid en inre utlänningskontroll att bedöma om en person är en sådan utlänning som bestämmelserna tar sikte på, än det är när motsvarande bedömning ska göras i andra situationer. Som framgår nedan anser regeringen att befogenheten att fotografera och ta fingeravtryck bör aktualiseras först om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. En utlänning är vid en inre utlänningskontroll skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig här (9 kap. 9 § första stycket UtIL). Att någon är en utlänning som har rätt att vistas i landet och hans eller hennes identitet framgår normalt av sådana handlingar. Rätten att vistas i landet och identiteten kan också framgå genom att t.ex. tjänstemannen som genomför kontrollen samtalar med personen, kontrollerar personens uppgifter mot relevanta register eller kontaktar Migrationsverket för att få personens uppgifter bekräftade. Vidare kan en person som vid kontrollen påstår att han eller hon är svensk normalt identifiera sig genom t.ex. ett körkort men också genom att personen uppger sitt personnummer. Polismyndigheten har utvecklat en applikation som ger ett teknik- och metodstöd för den personal som ska utföra de inre utlänningskontrollerna. Applikationen är en vägledning som bl.a. ska hjälpa till med vilka registerslagningar som bör göras. Sammantaget bedöms risken för att de föreslagna åtgärderna vidtas mot

någon vars identitet kan klarläggas eller som har rätt att vistas i landet som liten. Regeringen föreslår därför att det införs en möjlighet att i samband med en inre utlänningskontroll fotografera och ta en utlänningsfingeravtryck.

Hur bör bestämmelsen utformas?

Enligt utredningen bör det vara möjligt att fotografera och ta fingeravtryck av en utlänning om utlänningens identitet inte kan klarläggas vid kontrollen. I lagrådsremissen knöts möjligheten att vidta åtgärderna till att utlänningen inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige. Enligt Lagrådet innebär förslaget i lagrådsremissen i den delen en väsentlig förskjutning av bevisbördan i förhållande till utredningens förslag. Lagrådet ifrågasätter om kravet på beredning är uppfyllt eftersom förslaget i den delen inte har remissbehandlats.

En säker identifiering är av grundläggande betydelse för kontrollen av vilka utläningar som tillåts resa in i Sverige (prop. 1985/86:133 s. 17). På samma sätt är det normalt nödvändigt att fastställa en persons identitet för att kunna ta ställning till om han eller hon har rätt att vistas i Sverige. Att identiteten kontrolleras är alltså redan i dag en integrerad och central del av den inre utlänningskontrollen. I utlänningsrätten ställs dock olika krav på identitet i olika situationer. Det är en grundläggande princip att den som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund än asyl ska styrka sin identitet. Identiteten utgörs i detta sammanhang av en persons namn, ålder och, som huvudregel, medborgarskap. I asylärenden och vissa andra situationer är det dock tillräckligt att den enskilde gjort sin identitet sannolik för att uppehållstillstånd ska beviljas (se t.ex. MIG 2014:1). När det gäller en asylsökande kan dennes identitet vara okänd, men han eller hon har ändå rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas. Att knyta befogenheten att ta fotografier och fingeravtryck endast till att utlänningens identitet klarläggs skulle alltså innebära att även en person som kan visa att han eller hon har rätt att vistas i Sverige skulle kunna omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde. Befogenheten bör därför i stället knytas till att varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas. Bestämmelsen bör alltså formuleras på ett annat sätt än i lagrådsremissen. Bestämmelsen bör formuleras på så sätt att åtgärderna får vidtas om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas.

Bestämmelsen bör placeras tillsammans med andra bestämmelser om fotografi och fingeravtryck i 9 kap. 8 § UtL. Paragrafen reglerar möjligheten att ta fotografi och fingeravtryck om en utlänning inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande eller om det finns grund för att besluta om förvar.

I utredningens förslag till lagtext finns en hänvisning i bestämmelsen om inre utlänningskontroll i 9 kap. 9 § till den nya bestämmelsen om fotografi och fingeravtryck. Syftet är att möjliggöra att skyldigheten enligt 9 kap. 9 § UtL, att komma till Migrationsverket eller Polismyndigheten efter kallelse, även ska omfatta en skyldighet att låta sig fotograferas och ta fingeravtryck där. Enligt regeringen gäller dock en sådan skyldighet även utan en hänvisning. Av den nya bestämmelsen om fotografi och fingerav-

Prop. 2020/21:159 tryck följer nämligen att dessa åtgärder får vidtas om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i landet kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 kap. 9 §. Skyldigheten att låta sig fotograferas och ta fingeravtryck är alltså inte begränsad till den initiala platsen för kontrollen, utan gäller även när kontrollen fortsätter på annan plats.

Från vilken ålder ska fotografier och fingeravtryck få tas?

En särskild fråga är från vilken ålder de föreslagna åtgärderna ska få vidtas. Enligt utredningen ska fotografering få ske utan åldersgräns, medan fingeravtryck ska få tas om utlänningen har fyllt sex år. Förslaget kritiserar av JK, Barnombudsmannen och Sveriges advokatsamfund bl.a. för att inte ha ett tydligt barnrättsperspektiv och för att åldersgränsen frångår EU-normen för fingeravtryck.

Förslaget aktualiserar ett flertal artiklar om barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), t.ex. artikel 3 om barnets bästa och artikel 16 om barnets rätt att inte utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripande i sitt privatliv. Den 1 januari 2020 inkorporerades barnkonventionen i svensk rätt. Barnkonventionen ges därmed ställning som svensk lag vilket innebär ett förtydligande av att rättslämparna ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen i mål och ärenden som rör barn. Inkorporeringen innebär att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs.

Det finns i dag ingen gemensam nedre åldersgräns för när fingeravtryck får tas av utlänningar. När det gäller fotografering finns det ingen åldersgräns alls. Fingeravtryck enligt 9 kap. 8 § UtL får tas på barn från 14 år, vilket motsvarar åldersgränsen i 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) (artiklarna 9.1 och 14.1). Eurodac är ett informationssystem som bl.a. innehåller biometriska uppgifter i form av fingeravtryck från asylsökande eller från tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som gripits i samband med att de passerat de yttre gränserna olagligt. Vid ansökan om visering är åldersgränsen 12 år (artikel 13.7 i Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar [viseringskodex]). Vid en ansökan om uppehållstillstånd är åldersgränsen däremot sex år (9 kap. 8 a § UtL). Samma åldersgräns gäller när uppehållstillståndskort ska utfärdas av annan anledning än att en utlänning ansöker om uppehållstillstånd (9 kap. 8 a § UtL).

Det pågår för närvarande förhandlingar om att revidera Eurodacförordningen och att ändra delar av Viseringskodexen inom ramen för förslaget till en reviderad version av Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) 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). Det föreslås bl.a. att åldersgränsen för fingeravtrycksupptagning ska sänkas till sex år. I förslaget till en reviderad Eurodacförordning pekar kommissionen på behovet av att skydda ensamma barn och tar fasta på att barns fingeravtryck enligt en studie kan användas för automatiserad sökning vid sex års ålder.

Det är känt att ett antal underåriga lever i våra större städer, utan att ansöka om uppehållstillstånd eller efter att ha fått avslag på en sådan ansökan och utan att ha kontakt med myndigheterna. Barn riskerar att fara illa när de befinner sig i en sådan otrygg tillvaro som det innebär att leva utanför samhället i ett land där man inte har tillstånd att vistas. De riskerar att bli offer för andras kriminella gärningar, att själva begå brott och att utnyttjas för exempelvis prostitution och tiggeri. Det är också angeläget att återförena ensamma barn med deras familjer.

Det är viktigt att dessa barn kan identifieras. Enligt regeringen talar principen om barnets bästa starkt för att den nya möjligheten att fotografera och att ta fingeravtryck även ska gälla i förhållande till barn. Det torde dock höra till ovanligheterna att barn yngre än 14 år uppehåller sig olovligen i Sverige, utan att vara i sällskap med anhöriga. Vid en samlad bedömning finner regeringen att åldersgränsen för att få ta fingeravtryck vid en inre utlänningskontroll bör bestämmas till 14 år. Som påpekas av remissinstanserna ska principen om barnets bästa vara central i såväl bedömningen av om fingeravtryck bör tas som vid tillvägagångssättet. Lika som i andra situationer av fingeravtryckstagnning på barn ska åtgärden alltså genomföras på ett barnvänligt och barnanpassat sätt. Detta gäller även när information ges till barnet om åtgärden. Att särskild hänsyn ska tas till barnets bästa vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen framgår också av portalparagrafen i 1 kap. 10 § UtlL och betonas i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll (RPSFS 2011:4, FAP 273-1).

För fotografering bör det inte uppställas någon nedre åldersgräns.

Hur upptagningen av fotografier och fingeravtryck ska gå till

Förfarandet vid fotograferingen och fingeravtrycksupptagningen bör i allt väsentligt gå till på samma sätt som enligt bestämmelserna i 9 kap. 8 § UtlL. Det innebär att såväl Migrationsverket som Polismyndigheten får vidta åtgärderna. När Kustbevakningen gör inre utlänningskontroller överlämnas normalt ett ärende till Polismyndigheten om det inte kan konstateras att en utlänning har rätt att uppehålla sig i landet. Det finns därför inte behov av att ge den nya befogenheten även till Kustbevakningen.

De allmänna principerna för hur en polisman ska agera när han eller hon verkställer en tjänsteåtgärd finns i 8 § polislagen (1984:387). Vidare gäller de närmare bestämmelser som finns i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll. Där betonas att den som är föremål för en kontroll ska behandlas med humanitet och värdighet och att den som genomför kontrollen bör uppträda lugnt, hövligt och hänsynsfullt och på ett sätt som inger förtroende och aktning hos den kontrollerade.

Prop. 2020/21:159 Utlänningen ska också informeras om skälen för och syftet med kontrollen och som nämnts ska särskild hänsyn tas till barnets bästa.

Några remissinstanser väcker frågan om det krävs samtycke från den enskilde för att ta fotografier och fingeravtryck och vilken möjlighet det finns att använda tvång, i synnerhet i fråga om barn. Avsikten är inte att göra någon skillnad i dessa avseenden mot vad som gäller i andra fall när fotografier och fingeravtryck får tas enligt 9 kap. UtL, varken för vuxna eller barn. Utgångspunkten är att enskilda inte i onödan ska utsättas för tvångsåtgärder. En polisman har i många fall dock en befogenhet att använda tvång eller våld för att kunna genomdriva en åtgärd om en mindre ingripande åtgärd inte anses vara tillräcklig. När det gäller fotografering och fingeravtrycksupptagning finns det lagstöd för befogenheten att använda våld i 10 § första stycket 4 polislagen. Regeringen har ingen avsikt att göra någon inskränkning i denna befogenhet i detta fall. Åtgärden ska dock, som vid all liknande myndighetsutövning, vara föremål för en proportionalitetsbedömning (8 § polislagen) och vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3 i barnkonventionen).

Diskrimineringsombudsmannen anser att det inte har gjorts någon analys av risken för diskriminering. Enligt regeringen är det väsentligt att de inre utlänningskontrollerna inte utförs på ett diskriminerande sätt. Som nämnts får en sådan kontroll endast vidtas om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Enligt Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll bör rekvisitet grundad anledning att anta uppfattas så att en inre utlänningskontroll endast får företas efter en helhetsbedömning av föreliggande objektiva omständigheter grundade på den enskilde polismannens iakttagelser, spaningsuppgifter, underrättelseuppslag, tips eller annan tillförlitlig information. Vidare får en kontroll inte genomföras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av hans eller hennes språk eller namn. Att de föreslagna åtgärderna får vidtas om varken utlänningsens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas innebär att fotografier och fingeravtryck normalt inte tas som en första åtgärd vid en inre utlänningskontroll. En inre utlänningskontroll ska också dokumenteras.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* påpekar finns det i vissa fall undantag från skyldigheten att låta en myndighet ta fingeravtryck om det är fysiskt omöjligt att lämna sådana (jfr 9 kap. 8 a § UtL). Den föreslagna bestämmelsen är fakultativ, varför det finns möjlighet att göra undantag i en sådan situation. Att ange detta uttryckligen i lagtexten är inte nödvändigt.

5.3 Efterföljande behandling av fotografier och fingeravtryck

<p>Regeringens förslag: Det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll ska omedelbart förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i landet.</p>

Uppgifter om fotografier eller fingeravtryck i Migrationsverkets register ska få användas vid inre utlänningskontroll. Polismyndigheten ska ha rätt att på begäran ta del av dessa uppgifter hos Migrationsverket.

Regeringens bedömning: Fotografier och fingeravtryck som inte ska förstöras bör lagras i ett nationellt register enligt 15 § första stycket utlänningsdatalagen.

Det behöver inte införas bestämmelser om att biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen ska förstöras.

Utredningens bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag och bedömning. Enligt utredningen bör även de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen förstöras. Utredningen lämnar inte några författningsförslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till bedömningen eller har inte någon invändning mot den. *Migrationsverket* påpekar att det föreslås att en ny databas för fingeravtryck ska inrättas och finnas hos verket trots att det är fråga om upptagningar utförda av Polismyndigheten. Enligt verket bör ansvarsfördelningen samt förenligheten med utlänningsdatalagen klargöras. *Sveriges advokatsamfund* efterlyser en beskrivning och analys av registret.

Skälen för regeringens förslag

Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

EU:s dataskyddsförordning utgör grunden för personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag.

Utlänningsdatalagen är en sektorsspecifik registerlag som reglerar all automatiserad personuppgiftsbehandling som sker i den verksamhet som Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna bedriver enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i utlänningsdataförordningen (2016:30). Syftet med regleringen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

I lagen finns bestämmelser om bl.a. behandling av uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Genom 15 § ges Migrationsverket rätt att föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § UtL. Fotografier lagras i den centrala utlänningsdatabasen (CUD) hos Migrationsverket medan fingeravtryck lagras i ett särskilt register som Polismyndigheten har hand om åt Migrationsverket. Förutom fingeravtryck och fotografier får registren även innehålla uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, födelsetid, kön, medborgarskap eller annan identifieringsuppgift (2 § utlänningsdataförordningen). Uppgifterna i registret ska gallras när den registrerade blir svensk medborgare eller i andra fall tio år efter det att uppgiften registrerades (3 § utlänningsdataförordningen). Även frågor om tillgång till personuppgifter regleras i utlänningsdataförordningen. För tilldelning av behörighet för tillgång till personuppgifter ska det särskilt beaktas att det, utöver behovet av uppgifterna, ställs krav på utbildning och

Prop. 2020/21:159 erfarenhet. Migrationsverket och Polismyndigheten får meddela närmare föreskrifter om tillgången till personuppgifter för personer som är verksamma inom respektive myndighet. Myndigheterna ansvarar för att det inom den egna myndigheten finns rutiner för tilldelning, förändring, borttagning och regelbunden uppföljning av behörigheter för tillgång till personuppgifter (4–7 §§ utlänningsdataförordningen)

Genom 15 § utlänningsdatalagen regleras uttömmande för vilka ändamål som fingeravtryck och fotografier får behandlas. Behandling får ske bl.a. i ärenden om avvísning och utvisning samt om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Dataskyddsförordningen innehåller ett principiellt förbud mot att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter (artikel 9.1). Förbudet omfattar bl.a. behandling av biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person. En ansiktsbild omfattas emellertid av regleringen endast om den behandlas med särskild teknik som möjliggör identifiering eller autentisering av en fysisk person. Förbudet kompletteras av ett antal undantag som gör det möjligt att behandla sådana personuppgifter i vissa fall. Ett sådant undantag är om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). I propositionen Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning (prop. 2017/18:254 s. 35) gör regeringen bedömningen att den personuppgiftsbehandling som regleras i 15 § utlänningsdatalagen är förenlig med dataskyddsförordningen.

Av 19 § utlänningsdatalagen framgår att bl.a. Polismyndigheten får medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket. Polismyndighetens direktåtkomst till registren över fingeravtryck och fotografier är begränsad genom 9 § utlänningsdataförordningen till de personuppgifter som myndigheten behöver för ärenden om avvísning och utvisning.

De fingeravtryck som i dag tas enligt 9 kap. 8 § UtL kontrolleras bl.a. mot Migrationsverkets fingeravtrycksregister, Polismyndighetens fingeravtrycks- och signalementsregister och mot Eurodac. Syftet med kontrollerna är dels att fastställa ansvarig medlemsstat enligt exempelvis Dublinförordningen, dels att fastställa utlänningens identitet. Sökningen mot Polismyndighetens fingeravtrycksregister visar också om utlänningen är känd av polisen sedan tidigare som i Sverige dömd eller misstänkt gärningsman och kan i vissa fall även visa om utlänningen är internationellt efterlyst av Interpol.

I förslaget till en reviderad Eurodacförordning föreslås att fingeravtryck från personer som befunnits uppehålla sig illegalt i en medlemsstat även ska lagras i Eurodac. Lagring föreslås få ske upp till fem år.

Enligt utredningen bör fotografier och fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll omedelbart förstöras om kontrollen visar att utlänningen har rätt att vistas i landet. Saknar personen däremot rätt att vistas i Sverige bör fingeravtryck och fotografier sparas för framtida jämförelser på samma sätt som är möjligt i övriga situationer enligt 9 kap. 8 § UtL.

Regeringen instämmer i att fotografier och fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll omedelbart bör förstöras om kontrollen visar att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. Som utredningen påpekar är det också rimligt och ändamålsenligt att sådana uppgifter kan sparas om kontrollen visar att utlänningen inte har rätt att vistas i landet. Enligt regeringen väger intresset av att lagra uppgifterna tyngre än den enskildes integritetsintressen. Den bedömning som görs i prop. 2017/18:254 om förenligheten med EU:s dataskyddsförordning gäller även den nu tillkommande personuppgiftsbehandlingen. Utredningen lämnar inget författningsförslag när det gäller skyldigheten att förstöra fotografier och fingeravtryck. Enligt regeringen behöver detta dock framgå uttryckligen av författning. Även *Integritetsskyddsmyndigheten*, som under hand har yttrat sig över ett utkast till lagrådsremiss, är positiv till en sådan reglering. Den nya bestämmelsen om förstöring bör placeras i anslutning till den nya bestämmelsen om fotografi och fingeravtryck i 9 kap. 8 § UtL.

Enligt *Lagrådet* behandlas i lagrådsremissen inte hur hanteringen ska ske för att säkra att registren inte kommer att innehålla uppgifter om personer som har rätt att vistas i Sverige. Som nämns i avsnitt 5.2 bedömer regeringen att risken för att fotografier och fingeravtryck tas av någon vars identitet kan klarläggas eller som har rätt att vistas i landet är liten. Om det vid kontrollen av uppgifterna framkommer att utlänningen har rätt att vistas i landet ska uppgifterna förstöras. Risken är därmed liten att uppgifter registreras avseende en person som har rätt att vistas i Sverige.

Enligt utredningen bör förutom fotografi och fingeravtryck även de biometriska uppgifter som tagits fram i samband med kontrollen förstöras. Sådana bestämmelser finns i 9 kap. 8 a–8 d §§ UtL. Regleringen i de bestämmelserna tar dock sikte på situationen att fotografier eller fingeravtryck har lästs in från ett lagringsmedium i en handling där innehavarens identitet ska kontrolleras. I den nu aktuella situationen är det inte fråga om att läsa in fotografier eller fingeravtryck från en handling och det behöver därför inte heller regleras vad som bör ske med sådana uppgifter. Någon bestämmelse om detta bör därför inte införas.

Enligt utredningen är det redan enligt gällande rätt möjligt att lagra fotografier och fingeravtryck som tas vid en inre utlänningskontroll. *Migrationsverket*, *Sveriges advokatsamfund* och *Integritetsskyddsmyndigheten* efterfrågar dock en tydligare analys av detta. *Lagrådet* efterlyser en genomgång av de bestämmelser som ska gälla för Migrationsverkets register samt hur kontrollen mot registret är tänkt att fungera.

Migrationsverket har redan i dag enligt 15 § utlänningsdatalagen rättsligt stöd för att föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § UtL. Det innebär att sådana

Prop. 2020/21:159 uppgifter i dag får registreras avseende utläningar som inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt om det finns grund för att besluta om förvar. Genom att 15 § utlänningsdatalagen innefattar hela 9 kap. 8 § UtlL i sitt tillämpningsområde kommer de uppgifter som tas upp enligt den föreslagna nya bestämmelsen i den sistnämnda paragrafen att få registreras. Även befintliga regler om vad registret i övrigt får innehålla och bestämmelser om tillgång till personuppgifter är tillämpliga. Det är alltså inte fråga om att inrätta ett helt nytt system som remissinstanserna möjligen är inne på. Det behövs däremot en teknisk lösning för att förvara uppgifterna. Vissa följdändringar kan dock behöva göras i förordning. Det gäller 9 § utlänningsdataförordningen om Polismyndighetens direktåtkomst till registret (se vidare nedan). Det skulle även kunna gälla 6 kap. 14 § UtlF som reglerar vissa frågor om tillämpningen av 9 kap. 8 § UtlL. Enligt utredningen bör uppgifter som tas vid en inre utlänningskontroll och lagras i registret gallras efter viss tid. Även detta kommer att regleras i förordning.

Integritetsskyddsmyndigheten efterfrågar ett förtydligande avseende frågan om personuppgiftsansvar. När det gäller denna fråga följer det av 9 § utlänningsdatalagen att var och en av Migrationsverket och Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför. Frågan om vem som är personuppgiftsansvarig ska bedömas utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Migrationsverket anses som personuppgiftsansvarig för de register över fingeravtryck och fotografier som förs med stöd av 15 § utlänningsdatalagen även om Polismyndigheten har hand om fingeravtrycksregistret (prop. 2015/16:65 s. 72).

Enligt utredningen behövs det inte heller några författningsändringar för att myndigheterna ska kunna göra de kontroller i befintliga uppgifter i Migrationsverkets register som behövs i samband med att fotografiet eller fingeravtrycken tas vid den inre utlänningskontrollen. I 15 § andra stycket utlänningsdatalagen regleras, som nämns ovan, uttömmande för vilka ändamål som registrens uppgifter om fingeravtryck och fotografier får användas. De kontroller som behöver göras vid en inre utlänningskontroll omfattas inte av bestämmelsen. Det behöver därför göras ett tillägg i 15 § andra stycket utlänningsdatalagen om att uppgifterna i registren får användas vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige. Om en person exempelvis har varit asylsökande, kommer uppgift om vilken identitet som personen lämnat i det ärendet att framkomma i samband med slagningen. En sådan uppgift kan sedan användas i de fortsatta slagningar och andra utredningsåtgärder som görs redan i dag. Hur kontrollen mot registret rent praktiskt ska gå till är en fråga för de tillämpande myndigheterna. För att regleringen ska bli ändamålsenlig och effektiv bedömer regeringen, liksom utredningen, att Polismyndigheten behöver ha direktåtkomst till uppgifterna. Utredningen anser att detta är möjligt redan enligt gällande rätt. Enligt regeringen krävs det dock en författningsändring för att Polismyndigheten ska få sådan åtkomst. Detta kan åstadkommas genom en ändring i 9 § utlänningsdataförordningen. När det gäller Migrationsverkets uppgiftsskyldighet har Polismyndigheten enligt 20 § första stycket utlänningsdatalagen redan i dag rätt att vid

direktåtkomst ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 15 §. Det behöver dock göras en följdändring i 20 § andra stycket som reglerar Migrationsverkets skyldighet att på begäran av Polismyndigheten lämna ut uppgifter.

Säkerhetspolisen får enligt 19 § utlänningsdatalagen medges direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket. Direktåtkomsten är enligt 11 § utlänningsdataförordningen begränsad till de personuppgifter som myndigheten behöver bl.a. för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet och terrorbrott samt för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Enligt 20 § första stycket utlänningsdatalagen har Säkerhetspolisens rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar med stöd av 11 §. Dessa bestämmelser bör inte ändras i detta sammanhang.

Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka förslaget till ändring i 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen. Lagrådet pekar på att den föreslagna lagstiftningen till stor del är en dataskyddslagstiftning och att Integritetsskyddsmyndigheten varken var representerad i utredningen eller var remissinstans. Lagrådet har upplysts om att ett utkast till lagrådsremiss har beretts under hand med Integritetsskyddsmyndigheten. Enligt Lagrådet har emellertid inte det underlag som Lagrådet har fått del av gett bilden av att myndigheten har involverats närmare i beredningen av lagstiftningsärendet. Enligt Lagrådet saknas det också en närmare analys av hur systemet är tänkt att fungera och en genomgång av vilka bestämmelser som ska gälla för registret. Lagrådet anser mot den bakgrunden att beredningskravet i regeringsformen inte är uppfyllt. Därtill kommer att lagrådsremissens förslag bygger på en väsentligt annan bedömning av behovet av lagstiftningsåtgärder än den som utredningen gjorde. Resultatet av den bedömningen har inte remissbehandlats.

Som framgår ovan redogör utredningen för hur de fotografier och fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll bör hanteras. Enligt utredningen bör uppgifterna omedelbart förstöras om kontrollen visar att utlänningskontrollen har rätt att vistas i landet, men de bör lagras i Migrationsverkets register om kontrollen visar att personen saknar rätt att vistas här. Utredningen uttalar sig även i fråga om gallring och direktåtkomst.

Utredningens redogörelse och bedömning har remitterats till ett stort antal remissinstanser under tre månader. Integritetsskyddsmyndigheten deltog dock inte i remissbehandlingen. Myndigheten har däremot getts möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till lagrådsremiss och har även lämnat ett motiverat svar i den beredningen. De konsekvenser som från dataskyddssynpunkt aktualiseras av förslagen har därmed kunnat beläggas och beaktas i lagstiftningsarbetet. Till skillnad från Lagrådet anser regeringen att regeringsformens krav på att behövliga upplysningar ska inhämtas från berörda myndigheter vid beredningen av ett regeringsärende (7 kap. 2 § regeringsformen) i detta fall är tillgodosett.

6 Missbruk av resehandlingar

6.1 Resehandlingar

Resedokument

Flyktingar och statslösa personer har oftast inte möjlighet att vända sig till sitt hemlands myndigheter för att få en passhandling. I de internationella konventioner som reglerar förhållandena för dessa grupper finns därför föreskrifter om att det land, där flyktingen eller den statslöse lovligen vistas, ska utfärda resedokument.

Migrationsverket får utfärda resedokument för flyktingar eller statslösa personer (4 kap. 4 § UtlL). Resedokumentet är en särskild passhandling som gäller för resor utanför Sverige och vid inresa och vistelse i Sverige (2 kap. 9 § UtlF). Resedokument ska utfärdas i de fall som anges i konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16) (2 kap. 7 § UtlF). Ett resedokument ska utfärdas för viss tid och ska återlämnas till Migrationsverket om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös (2 kap. 8 § första stycket och 10 § UtlF).

Främlingspass

Även andra utläningar än flyktingar och statslösa kan vara förhindrade att skaffa hemlandspass. Om en utläning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne (2 kap. 1 a § första stycket UtlL). Om det finns särskilda skäl får främlingspass utfärdas även i andra fall (tredje stycket). Som huvudregel utfärdas inte främlingspass om Migrationsverket bedömer att personen har möjlighet att skaffa ett hemlandspass.

Om en utläning har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtlL eller har beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § samma lag, är Migrationsverket skyldigt att utfärda ett främlingspass för utläningen om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker (2 kap. 1 a § andra stycket UtlL).

Om en utläning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass för honom eller henne (2 kap. 14 § UtlF). Ett främlingspass ska utfärdas med en giltighetstid om högst fem år och får, antingen då det utfärdas eller senare, förses med en anteckning som begränsar dess giltighetsområde (2 kap. 13 § första stycket UtlF). Passet ska återlämnas till Migrationsverket om innehavaren har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett särskilt beslut om avvisning eller utvisning eller om personen har avlidit (2 kap. 16 § UtlF).

Migrationsverket för inte någon statistik över antalet förlustanmälda handlingar. Resedokument och främlingspass som anmäls som stulna eller förkomna spärras emellertid i SIS. Detta sker såväl när förlusten polisanmäls som när Migrationsverket eller en svensk utlandsmyndighet får information om att handlingen är försvunnen. Enligt Migrationsverket har det under 2017 spärrats totalt 282 resedokument och 217 främlingspass. Motsvarande siffror för 2018 är 677 resedokument och 428 främlingspass. För 2019 är siffrorna 482 resedokument och 243 främlingspass. I statistiken för 2017 och 2018 kan dock även ingå handlingar som har spärrats för att innehavaren har blivit svensk medborgare och därför kan få ett svenskt pass. I statistiken för 2019 ingår inte handlingar som spärrats för att innehavaren har blivit svensk medborgare.

Migrationsverket utfärdade under 2017 18 404 resedokument och 8 973 främlingspass. Under 2018 var motsvarande siffror 13 903 resedokument och 9 517 främlingspass. Under 2019 utfärdades 14 169 resedokument och 8 589 främlingspass. Andelen spärrade handlingar under den undersökta perioden uppgår alltså till några procent av alla utfärdade handlingar.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Frontex, för statistik över handlingar som har påträffats i medlemsstaterna och som har missbrukats, dvs. använts av någon annan än den handlingen har utfärdats för. Svenska handlingar har i flera år legat högt upp i denna statistik. Sverige är med bland de tio länder vilkas dokument missbrukas mest. Det handlar främst om svenska hemlandspass och uppehållstillståndskort, men även resedokument, främlingspass och nationella identitetskort förekommer i statistiken. Av Frontex statistik framgår att medlemsstaterna under 2016 rapporterade totalt 364 påträffade felaktiga svenska handlingar. Bland dessa fanns 128 hemlandspass och 53 resedokument eller främlingspass. I den senare kategorin ingår även tjänstepass. Dessa torde dock utgöra en försumbar andel. För 2017 var motsvarande antal 432 felaktiga svenska handlingar, däribland 158 hemlandspass och 41 resedokument eller främlingspass. Under 2018 har 246 hemlandspass och 65 resedokument eller främlingspass påträffats.

Siffrorna från Frontex avser bara missbruk som upptäckts i medlemsstaterna. De täcker alltså inte de fall då försök till missbruk har misslyckats på grund av att incheckningspersonal eller personal i gränskontroller i tredjeländer har upptäckt missbruket. Enligt Polismyndigheten har det enbart i Istanbul upptäckts och stoppats 230 missbruk av svenska handlingar under 2015, varav 17 främlingspass (Ju2019/00074/PO).

Enligt utredningen får Migrationsverkets ID-enhet löpande information från Polismyndighetens sambandsmän om handlingar som har missbrukats i de länder där sambandsmännen är stationerade. Ofta rör det sig om att försök att resa med en annan persons handlingar har upptäckts och stoppats. Migrationsverket har också uppgett att flera av dess enheter som arbetar med ärenden om resedokument och främlingspass, har erfarenhet av att personer som förlorat sina handlingar har lämnat förklaringar till förlusten som har väckt misstankar.

Av relevans i sammanhanget är även vissa uppgifter som redovisas i promemorian Missbruk av svenska pass – Omfattning och åtgärdsförslag

Prop. 2020/21:159 (Ds 2015:12), som ligger till grund för propositionen Åtgärder mot missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81). I promemorian framkommer bl.a. att många migranter reser vidare från Grekland till andra destinationer i Europa. Den grekiska gränspoliserna vid Atens flygplats genomför flera olika kontroller på flygplatsen i syfte att upptäcka personer som åberopar felaktiga resehandlingar. Ambassaden i Aten får, liksom övriga beskickningar, svenska resehandlingar skickade till sig av grekiska myndigheter. Den absoluta merparten av handlingarna är inte tagna i beslag hos någon person utan har hittats av myndigheterna, och då främst på Atens flygplats, där de har slängts, t.ex. på flygplatsens toaletter. Under år 2013 skickades 172 upphittade handlingar till ambassaden, varav 83 hemlandspass och 58 främlingspass. Under år 2014 skedde en kraftig ökning av antalet upphittade handlingar som skickades till ambassaden. Den fick då 492 svenska handlingar, varav 201 hemlandspass, 107 främlingspass och 111 uppehållstillståndskort. Den grekiska polisens uppfattning är att handlingarna som hittats på flygplatsen har använts av personer som planerat att resa ut ur landet med dessa handlingar, men som har gjort sig av med handlingarna, eftersom de riskerat att bli upptäckta i dokumentkontrollerna.

6.3 Åtgärder bör vidtas för att motverka missbruk av resehandlingar

Regeringens bedömning: Det bör vidtas åtgärder för att komma till rätta med missbruk av resedokument och främlingspass.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till bedömningen eller har inte någon invändning mot den. Enligt *Sveriges advokatsamfund* är det problematiskt att Migrationsverket inte för någon statistik över förlustanmälda resehandlingar och att det inte finns någon uppgift om hur stort missbruket är jämfört med andelen legitima skäl till att en handling förlorats.

Skälen för regeringens bedömning: I april 2016 infördes ändringar i passlagen för att motverka missbruk av svenska pass (prop. 2015/16:81). Pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. Ett särskilt pass kan t.ex. vara ett provisoriskt pass. Ändringarna innebär att svenska medborgare numera kan beviljas högst tre vanliga pass under en femårsperiod, att ett vanligt pass ska återkallas när ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren och att giltighetstiden för vanligt pass till barn har sänkts till tre år.

I lagstiftningsärendet framfördes flera skäl till att det fanns behov av åtgärder mot missbruk av svenska pass. Pass missbrukas vid bl.a. människohandel och vid planeringen och utförandet av terroristbrott. Det förekommer också att personer som reser till och återvänder från konfliktområden där de har deltagit i terroristträning och våldsdåd varigenom de kan ha skaffat sig förmågan att utföra allvarliga våldsbrott använder andra pass än sina egna. Det framhölls också att det för att kunna identifiera och bedöma eventuella säkerhetshot är av stor betydelse att de som reser över

landgränser gör det i sin egen identitet. Missbruk av pass gör det också möjligt för personer som har koppling till annan grov brottslighet att resa anonymt till och från Sverige samt att kringgå återreseförbud. Osäkerheten kring vilka som faktiskt reser med svenska pass kan också bli en fråga för flygsäkerheten. Brottsvinster som görs från handel med svenska resehandlingar och människosmuggling med svenska resehandlingar kan också återinvesteras i annan brottslighet. I lagstiftningsärendet framförde Migrationsverket och Sveriges generalkonsulat i Istanbul att det även borde övervägas åtgärder som träffar främlingspass och resedokument.

I mars 2016 beslutade riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen skulle återkomma med ett förslag till riksdagen om att de lagändringar som föreslogs i prop. 2015/16:81 för svenska pass även skulle gälla främlingspass och resedokument (bet. 2015/16:JuU25, punkt 3, rskr. 2015/16:158). Tillkännagivandet omfattade också en uppmaning att se över regelverket för uppehållstillståndskort i syfte att motverka missbruk.

Trots att det, som *Sveriges advokatsamfund* påpekar, inte förs någon statistik över förlustanmälda resehandlingar kan det som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.2 konstateras att det förekommer ett visst missbruk av resehandlingar som Migrationsverket utfärdar. Som utredningen påtalar kan det även finnas ett visst mörkertal. Detta missbruk kan underlättas av att det inte finns någon begränsning i hur många handlingar som kan utfärdas för en person. Missbruket kan leda till motsvarande problem som missbruket av svenska hemlandspass. Det kan också leda till att personer olovligen kan vistas i Sverige och undgå upptäckt vid inre utlänningskontroller. Även om missbrukets omfattning inte kan kartläggas fullt ut är det angeläget att stävja det missbruk som förekommer. Det bör alltså vidtas åtgärder för att komma till rätta med missbruk av resedokument och främlingspass.

6.4 Resedokument

Regeringens förslag: Det ska anges i utlänningslagen att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

Ett resedokument ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös.

Migrationsverkets beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting ska få överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas bestämmelser om att en ansökan om resedokument ska avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en ansökan om resedokument ska avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Detta ska dock inte gälla i de fall vissa internationella konventioner är tillämpliga.

Prop. 2020/21:159 Utredningen lämnar inget författningsförslag om överklagande av beslut om återkallelse av ett resedokument.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det krävs en uttrycklig överklagandebestämmelse som anger att ett beslut att återkalla ett resedokument endast får ske i samband med överklagande av beslutet i statusfrågan. Kammarrätten anser också att det inte framstår som helt klart vilka fall som träffas av begränsningen av antalet resedokument som får beviljas under en femårsperiod samt ifrågasätter om antalet fall som träffas är stort nog för att motivera regleringen. Även *Migrationsverket* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter förslaget i den delen. Verket menar att det finns risk att förslaget inte får önskat genomslag eftersom personkategorin i 2 kap. 7 § UtIF som undantas från förslaget är den personkategori som resedokument utfärdas för. Enligt advokatsamfundet saknas det en tillfredställande analys för att införa förslaget. Enligt *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Luleå* kommer förslaget om att avslå en fjärde ansökan under en femårsperiod sannolikt att leda till fler överklaganden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det bör framgå av utlänningslagen att resedokument inte ska utfärdas i vissa fall

Enligt 4 kap. 4 § UtIL får resedokument utfärdas för en flykting eller statslös. Enligt 2 kap. 7 § UtIF ska sådana dokument utfärdas i de fall som anges i konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16). Enligt konventionerna bortfaller dock skyldigheten att utfärda resedokument om tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen talar emot det. Enligt praxis från Utlänningsnämnden, som ännu är giltig, bör resedokument kunna vägras i motsvarande situationer som en svensk medborgare kan vägras pass eller passtillstånd enligt passlagen, t.ex. om personen är efterlyst, anhållen eller häktad (UN 240-94). Resedokument bör enligt Utlänningsnämndens praxis också kunna vägras för att förhindra brott som till sin art är sådana att de typiskt sett möjliggörs, eller i vart fall underlättas, genom innehav av en resehandling. Det bör dock handla om mycket allvarlig eller upprepad brottslighet för att kunna vägra resedokument i ett sådant fall, t.ex. grovt narkotikabrott.

Att nekas ett resedokument kan innebära en begränsning av möjligheten att resa. I regeringsformen och det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns bestämmelser om rörelsefrihet. Regeringsformens bestämmelse gäller endast svenska medborgare (2 kap. 8 § regeringsformen). Av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen framgår bl.a. att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövandet av rättigheten får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till bl.a. statens säkerhet eller den

allmänna säkerheten eller för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att det bör framgå direkt av utlänningslagen att resedokument inte ska utfärdas i vissa fall när den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot det. Bestämmelsen bör utformas på motsvarande sätt som gäller för främlingspass (2 kap. 1 a § UtL), dvs. att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Detta uttryck bedöms svara väl mot konventionernas bestämmelser samt vara förenligt med bestämmelsen i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Den föreslagna bestämmelsen bör placeras i anslutning till de befintliga reglerna om resedokument i 4 kap. 4 § UtL.

Bör antalet resedokument begränsas?

Det finns i dag ingen begränsning av hur många resedokument en person maximalt kan beviljas. Som nämns i det föregående kan däremot tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen medföra att resedokument inte utfärdas.

Sverige är, utom i vissa fall hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen, skyldigt att utfärda resedokument för flyktingar och statslösa som lovligt vistas här (se 2 kap. 7 § UtL samt konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning [SÖ 1954:55], konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning [SÖ 1965:54] och konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän [SÖ 1959:16]). Regeringen, liksom samtliga remissinstanser, delar därför utredningens bedömning att det inte är förenligt med konventionerna att införa en begränsning av antalet resedokument som kan beviljas inom en viss tidsperiod motsvarande den som gäller för svenska pass.

Utredningen tycks utgå från att det finns fall där resedokument utfärdas utan att det föreligger någon sådan skyldighet enligt konventionerna. Utredningen föreslår nämligen att en ansökan om resedokument, förutom i de fall som omfattas av 2 kap. 7 § UtL, ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för utlännen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Vissa remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Migrationsverket*, är kritiska till utredningens förslag att införa en sådan begränsning. Bland annat anför de att regleringen inte kommer att bli verkningsfull eftersom resedokument i praktiken bara utfärdas i de fall som omfattas av konventionsåtagandena. Även regeringen anser att det finns svårigheter med förslaget.

Förslaget utgår alltså från att bestämmelserna i 4 kap. 4 § UtL och 2 kap. 7 § UtL tar sikte på olika situationer, och att konventionerna inte aktualiseras i de fall som avses i utlänningslagen. Utredningen tar nämligen fasta på att bestämmelsen i utlänningslagen är fakultativt utformad medan regleringen i utlänningsförordningen är obligatorisk. Utlänningslagens definition av flyktingar och statslösa (4 kap. 1 §) är dock i allt väsentligt densamma som i konventionerna. Av förarbetena till 1989 års utlänningslag framgår också att även lagbestämmelsen avser konventionsfallen. Av 3 kap. 7 § den lagen framgick att Migrationsverket

Prop. 2020/21:159 utfärdar resedokument för flyktingar och statslösa enligt de föreskrifter som regeringen meddelar. Bakgrunden till bestämmelsen var den skyldighet att utfärda resedokument som följde av konventionerna (prop. 1988/89:86 s. 158). Enligt föreskrifterna, som fanns i 1 kap. 10 § andra stycket i 1989 års utlänningsförordning, skulle sådana dokument utfärdas i de fall som angavs i konventionerna. Att bestämmelsen i 4 kap. 4 § i den nu gällande utlänningslagen utformades som en fakultativ bestämmelse var inte avsett att utgöra någon ändring i sak (prop. 2004/05:170 s. 267 och 275). Att bestämmelsen i 4 kap. 4 § UtlL bygger på konventionsåtagandena görs även gällande i doktrinen (Utlänningslagen med kommentarer, tolfte upplagan, s. 249).

Förarbetena och de äldre bestämmelsernas utformning talar alltså för att bestämmelserna i såväl utlänningslagen som utlänningsförordningen reglerar konventionsåtagandena. Visserligen anges i konventionerna att skyldigheten att utfärda resedokument avser flyktingar och statslösa som lovligen vistas i landet, och att staterna även får utfärda resedokument för andra flyktingar och statslösa som befinner sig här. I den praktiska tillämpningen utfärdas, enligt Migrationsverket, emellertid inte resedokument för några andra än de obligatoriska fallen.

Sammantaget finns det alltså en överhängande risk att den föreslagna regleringen inte blir meningsfull eftersom resedokument endast utfärdas i de fall det är obligatoriskt enligt konventionerna. Det finns alltså inte något behov av regleringen. Det kan inte anses lämpligt och ändamålsenligt att införa en sådan reglering.

Resedokument bör kunna återkallas

Ett resedokument ska enligt 2 kap. 10 § UtlF återlämnas till Migrationsverket om dess innehavare upphör att vara flykting eller statslös. Bestämmelsen är kopplad till bestämmelserna i 4 kap. 5 § UtlL om när en utlänningsupphör att vara flykting. Så är fallet om utlänningsupphör t.ex. av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare eller förvärvar det medborgarskap som han eller hon tidigare förlorat. Därmed upphör också de grundläggande förutsättningarna för att få ett resedokument. Eftersom innehavaren inte längre har rätt till dokumentet och en återkallelse är en mer effektiv åtgärd än den befintliga regeln om återlämnande för att försvåra missbruk anser utredningen att resedokumentet bör återkallas. Regeringen delar den bedömningen. Enligt utredningen blir det härigenom möjligt att spärra det återkallade resedokumentet i SIS, på samma sätt som när sådana handlingar är stulna eller förkomna. Motsvarande ordning gäller för återkallade svenska pass (se prop. 2004/05:119 s. 35 och prop. 2015/16:81 s. 14 och 18).

Den föreslagna bestämmelsen om att resedokument ska återkallas riktar sig till Migrationsverket. Regeringen har, när det gäller återkallelse av flyktingstatusförklaring, tidigare uttalat att det inte förutsätts att Migrationsverket efterforskar i vad mån förutsättningarna för meddelad flyktingstatusförklaring alljämt består. Frågan om återkallelse bör i stället tas upp när det finns särskild anledning till det, t.ex. när fråga uppkommer om utvisning på grund av brott eller vid ansökan om resedokument (prop. 1979/80:96 s. 93). När skyddsgrundsdirektivet genomfördes uttalades också att direktivets bestämmelser om återkallelse och upphävande

rimligen inte kan anses innebära att medlemsstaterna är skyldiga att fortlöpande följa upp och på eget initiativ pröva om förutsättningarna för flyktingskap alltså föreligger (prop. 2009/10:31 s. 113). Enligt regeringen har dessa uttalanden relevans även vid återkallelse av resedokument. Det är alltså inte rimligt att Migrationsverket fortlöpande ska följa upp om utlänningar har upphört att vara flyktingar eller statslösa. På samma sätt som gäller vid återkallelse av flyktingstatusförklaring bör frågan i stället tas upp när det finns särskild anledning till det.

Eftersom en person som får sitt resedokument återkallat inte längre är flykting eller statslös kan han eller hon normalt skaffa ett hemlandspass från den stat han eller hon tidigare haft skyddsskäl i förhållande till eller från den stat där han eller hon förvärvat medborgarskap. En återkallelse inkräktar alltså inte på personens rörelsefrihet och är därmed förenlig med reglerna i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Enligt utredningen bör ändringen göras i utlänningsförordningen. Regeringen anser dock att bestämmelsen bör stå i lag, och att den bör placeras i anslutning till de befintliga bestämmelserna om resedokument i 4 kap. 4 § UtL.

Enligt 14 kap. 6 § UtL får Migrationsverkets beslut om resedokument överklagas till en migrationsdomstol. Detsamma gäller ett beslut om återkallelse av statusförklaring. Enligt utredningen bör beslutet att återkalla resedokumentet få överklagas endast i samband med överklagande av beslutet i statusfrågan. Samtliga remissinstanser instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändningar. Inte heller regeringen gör någon annan bedömning. Som *Kammarrätten i Stockholm* påpekar bör dock detta regleras uttryckligen. En bestämmelse med sådant innehåll bör införas i 14 kap. 6 § UtL.

6.5 Främlingspass

Regeringens förslag: En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Detta ska dock inte gälla i de fall det är obligatoriskt att utfärda främlingspass för en utlännings som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande eller som har beviljats skyddsstatusförklaring.

Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren blir svensk medborgare, får en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvisning eller utvisning, eller om personen avlider. Detta ska dock inte gälla om särskilda skäl talar emot det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

Utredningens förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Utredningen föreslår inte att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, är positiva till förslaget eller har inte några invändningar mot det. *Förvaltningsrätten i Malmö* ifrågasätter om det förhållande att en person har varit särskilt brottsutsatt är ett särskilt skäl att bevilja fler än tre främlingspass under en femårsperiod. *Sveriges advokatsamfund* anser att det saknas en tillfredställande analys för att införa förslaget om att en ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre främlingspass för sökanden.

Skälen för regeringens förslag

Högst tre främlingspass under en femårsperiod

Liksom för resedokument finns det ingen begränsning av hur många främlingspass en utlänning maximalt kan beviljas. För att missbruk av främlingspass ska försvåras föreslår utredningen att det ska införas en begränsning av rätten till främlingspass, motsvarande den som gäller för svenska hemlandspass. Det innebär att en ansökan om främlingspass ska avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen. Regeringen instämmer i förslaget. Som utredningen föreslår bör samtidigt den maximala giltighetstiden för ett främlingspass sänkas, från dagens fem år till tre år. Utredningen föreslår att detta regleras i Migrationsverkets föreskrifter. Regeringen anser dock att giltighetstiden bör anges i förordning. Att giltighetstiden för främlingspass sänks till högst tre år medför, i förening med förslaget om tre främlingspass per femårsperiod, att regleringen blir strängare än vad som gäller för vuxna svenska medborgare, eftersom giltighetstiden för ett svenskt vanligt pass är fem år. Förslaget motsvarar dock vad som gäller för svenska medborgare som inte har fyllt tolv år, där giltighetstiden är tre år (3 § andra stycket passlagen). Som anfördes i det lagstiftningsärendet blir de praktiska och ekonomiska konsekvenser som förslaget kan medföra för enskilda begränsade (prop. 2015/16:81 s. 21). Risken för att i ett enskilt fall få orimliga effekter kan också undvikas genom att, som föreslås nedan, en ansökan inte ska avslås om det finns särskilda skäl. Enligt regeringen innebär förslaget en lämplig avvägning mellan intresset att bekämpa missbruk och intresset av att enskilda passinnehavare inte ska drabbas oskäligt hårt. En sådan ordning bedöms inte komma i konflikt med rörelsefriheten i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Utredningen gör bedömningen att förslaget inte bör omfatta samtliga situationer då främlingspass utfärdas. Utfärdandet av främlingspass är nämligen i vissa fall obligatoriskt. De obligatoriska fallen framgår av 2 kap. 1 a § andra stycket UtL, som genomför artikel 25.2 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet (2011/95/EU). Bestämmelsen innebär att en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtL eller har beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § samma lag som huvudregel ska få ett främlingspass om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Undantag från denna rätt gäller endast om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

De angivna fallen vilar alltså på en bindande EU-rättslig förpliktelse att som huvudregel utfärda främlingspass. Regeringen delar utredningens

bedömning att det inte är förenligt med Sveriges internationella åtaganden att i dessa fall införa en begränsning av antalet främlingspass som får utfärdas under en viss period, utöver den begränsning som redan finns med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Ingen remissinstans invänder mot detta. Förslaget bör alltså inte omfatta de obligatoriska fallen.

Förslaget bör däremot genomföras i förhållande till de fakultativa fallen i 2 kap. 1 a § första och tredje styckena UtIL. Enligt dessa bestämmelser får Migrationsverket utfärda ett främlingspass om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling. Om det finns särskilda skäl får främlingspass även utfärdas i andra fall. Regeringens förslag innebär alltså att en ansökan om främlingspass i dessa fall ska avslås, om det inom de senaste fem åren har utfärdats tre främlingspass för utlänningen. Detta ska gälla oavsett om det finns misstanke om missbruk beträffande de tidigare beviljade passen eller inte. För att undvika att förslaget leder till orimliga resultat i enskilda fall bör det dock, som utredningen föreslår, finnas en möjlighet att utfärda fler än tre främlingspass om det finns särskilda skäl. Sådana skäl skulle kunna vara de som anförts i lagstiftningsärendet om svenska pass, dvs. att någon har varit särskilt brottsutsatt och blivit bestulen på pass eller att någon reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i passet (prop. 2015/16:81 s. 15 f.). Det bör, med anledning av *Förvaltningsrättens i Malmö* synpunkter, givetvis inte vara så att Migrationsverket godtar ett blankt påstående om att ett eller flera pass har tillgripits. Men om ett sådant påstående exempelvis stöds av en polisanmälan och inget i övrigt gör att påståendet framstår som tvivelaktigt skulle det i ett enskilt fall kunna godtas som skäl att utfärda fler än tre främlingspass under en femårsperiod. Vilka övriga omständigheter som skulle kunna utgöra särskilda skäl får avgöras i det enskilda fallet. Bedömningen bör i detta avseende vara restriktiv.

Den föreslagna bestämmelsen bör placeras i en ny paragraf i anslutning till de befintliga reglerna om främlingspass i 2 kap. 1 a § UtIL.

Främlingspass bör kunna återkallas

I 2 kap. 16 § UtIF anges ett antal situationer när ett främlingspass ska återlämnas till Migrationsverket. Det gäller om den som har främlingspasset har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett särskilt beslut om avvisning eller utvisning eller har avlidit. Migrationsverket ska då makulera främlingspasset (17 § Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument [MIGRFS 03/2017]).

I praktiken återlämnas emellertid främlingspass endast i ett fåtal fall. Enligt utredningens bedömning, som regeringen instämmer i, bör främlingspassen återkallas, eftersom det är en effektivare åtgärd för att försvära missbruk. Enligt utredningen blir det härigenom möjligt att spärra det återkallade främlingspasset i SIS, på samma sätt som för återkallade svenska pass. Förslaget bedöms förenligt med rörelsefriheten i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

De situationer då ett främlingspass ska återkallas bör vara desamma som de situationer då passen i dag ska lämnas tillbaka. Det bör dock göras vissa

Prop. 2020/21:159 språkliga justeringar i förhållande till bestämmelsen i utlänningsförordningen. Någon saklig förändring är inte avsedd.

På motsvarande sätt som gäller för resedokument riktar sig den föreslagna bestämmelsen om återkallelse till Migrationsverket. Inte heller när det gäller främlingspass är det rimligt att Migrationsverket kontinuerligt måste efterforska om innehavaren av ett främlingspass har upphört att vara berättigad till det. Frågan om återkallelse bör i stället tas upp när det finns särskild anledning till det.

Det kan i vissa situationer finnas särskilda skäl att inte återkalla ett främlingspass. En omständighet som skulle kunna utgöra sådana skäl är att en person beviljas provisoriskt främlingspass enligt 2 kap. 14 § UtIF för att det vanliga främlingspasset inte kan användas, t.ex. om passet innehåller en visering från ett visst land och resmålet är ett land där det inte går att resa in med en sådan visering i passet. Vilka omständigheter i övrigt som ska kunna anses utgöra särskilda skäl bör överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. Ventilen bör dock användas restriktivt.

Enligt utredningen bör ändringen göras i utlänningsförordningen. Liksom för resedokument anser regeringen dock att bestämmelsen bör stå i lag. Bestämmelsen bör placeras i en ny paragraf i anslutning till de befintliga bestämmelserna om främlingspass i 2 kap. 1 a § UtIL.

Övriga åtgärder mot missbruk kräver ett bemyndigande

Utredningen lämnar ytterligare förslag som syftar till att motverka missbruk av främlingspass, bl.a. när det gäller passens giltighetsområde. Det lämnas även förslag som syftar till att motverka missbruk av uppehållstillståndskort. Sådana förslag kan genomföras på lägre författningsnivå än lag.

För främlingspassens del krävs det i så fall ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana föreskrifter. I 2 kap. 2 § första stycket UtIL finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlåningar. I andra stycket bemyndigas regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Migrationsverket, att meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass. Ett bemyndigande som innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass bör föras in i den paragrafen. Dessutom bör bemyndigandet i andra stycket anpassas till hur nya bemyndiganden formuleras.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2021. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ett tidigare ikraftträdande.

Remissinstanserna yttrar sig inte i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. De bör därför träda i kraft den 1 juli 2021.

Prop. 2020/21:159

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser

8 Kostnader och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några kostnader för myndigheterna som inte ryms inom befintliga anslag. Förslagen kan medföra besparingar för stat och kommun genom att fler utlännningar som vistas i Sverige utan tillstånd kan förväntas återvända. Förslagen väntas få positiva konsekvenser för brottsbekämpningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte något att invända mot bedömningen. *Polismyndigheten* anser att effektivare kontroller kommer att kräva fler förvarsplatser.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Förslagen som rör inre utlänningskontroll syftar till att i fler fall klarlägga utlänningsrätt att vistas i Sverige. Förslagen förväntas leda till att antalet personer i Sverige som inte kan identifieras minskar. Detta kan i sin tur antas underlätta arbetet med att få personer som inte har rätt att vistas i landet att återvända. Genom detta kan samhällets kostnader för det s.k. parallellsamhället, i form av bl.a. brottslighet och nödbistånd till tillståndslösa personer, minska. Om förslaget inte genomförs kommer de nuvarande problemen med identifiering att kvarstå.

Om man vid en inre utlänningskontroll inte kan konstatera att en utlänningsrätt har rätt att uppehålla sig i Sverige kan det ibland finnas förutsättningar att ta utlänningskontroll i förvar. Förutsättningarna för när en inre utlänningskontroll får genomföras ändras inte genom förslagen. Däremot får myndigheterna genom förslaget om att ta fingeravtryck och fotografier ett ytterligare verktyg för att fastställa identiteten, vilket förmodas leda till att fler utlänningsrätter som inte har rätt att uppehålla sig här kan identifieras. Detta kan i sin tur leda till att det fattas fler förvarsbeslut. Detsamma gäller om effektiviseringen av de inre utlänningskontrollerna leder till att myndigheterna gör fler kontroller, och att fler utlänningsrätter utan rätt att uppehålla sig i Sverige därmed påträffas. Fler förvarstagna individer leder till vissa merkostnader för Migrationsverket. Eftersom utgifterna för myndighetens förvarsverksamhet till stor del består av fasta kostnader bedöms eventuellt ökade kostnader för Migrationsverkets förvarsverksamhet rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Effekterna för migrationsdomstolarna förväntas bli så begränsade att de ryms inom befintliga anslag.

För att fingeravtryck och fotografier ska kunna tas på den initiala platsen för en inre utlänningskontroll krävs investeringar i teknisk utrustning. Ett

Prop. 2020/21:159 sådant arbete har genomförts inom Polismyndigheten. Arbetet har inte varit direkt kopplat till de förslag som lämnas här. Det uppstår således inga ytterligare kostnader i denna del med anledning av förslaget. Det behövs även en ökad teknisk kapacitet hos Migrationsverket eller Polismyndigheten för att kunna lagra de fotografier och fingeravtryck som har tagits. Eventuella kostnader med anledning av detta bedöms vara så begränsade att de ryms inom befintligt anslag.

Förslaget om att en fjärde ansökan om främlingspass inom en femårsperiod som huvudregel ska avslås kan leda till ett visst merarbete för Migrationsverket. Detsamma gäller förslaget om återkallelse av resedokument och främlingspass. Prövningen bedöms dock normalt bli relativt okomplicerad. Dessa kostnader bedöms därför vara så begränsade att de kan hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Förslagen i denna del kan också leda till vissa ökade kostnader för enskilda, exempelvis om personen fått avslag på en ansökan om främlingspass och därför måste ansöka om provisoriskt främlingspass vid varje resetillfälle.

Övriga konsekvenser

För brottsbekämpningen väntas förslagen få positiva konsekvenser. Människor som lever i ett s.k. parallellsamhälle kan vara hänvisade till svartarbete för att klara sin försörjning. Det kan också finnas en ökad risk för övrig brottslighet i den gruppen. En ny möjlighet att identifiera sådana personer kan antas få positiv effekt i detta avseende. Det kan vidare antas att begränsningen om högst tre främlingspass under en femårsperiod kommer att minska antalet främlingspass i cirkulation, och därmed risken att passen missbrukas. Detsamma gäller förslaget att återkalla främlingspass och resedokument. Förslagen kan även förmodas ha en positiv effekt ur ett säkerhetsperspektiv.

Betydligt fler pojkar och män söker asyl i Sverige. Det kan därför förmodas att fler pojkar och män än flickor och kvinnor kommer att beröras av de nya reglerna. Det finns dock inte någon konflikt mellan förslagen och regeringens arbete med att uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Ytterligare bedömningar och avvägningar som har gjorts avseende förslagets konsekvenser för enskilda, inklusive barn, har redovisats under skälen för förslaget. Som anförs där bedömer regeringen att samhällets möjligheter att skydda barn förbättras genom förslagen. Samtidigt innebär förslagen inskränkningar av barnets rättigheter i vissa avseenden.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

2 kap. 1 b §

En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Första stycket gäller inte de fall som anges i 1 a § andra stycket.

Paragrafen, som är ny, reglerar när en ansökan om främlingspass ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Enligt *första stycket* ska en ansökan om främlingspass som huvudregel avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre främlingspass för utlännningen. Detta gäller oavsett om det finns misstanke om missbruk beträffande de tidigare beviljade främlingspassen eller inte. Femårsperioden räknas från dagen för ansökan och fem år bakåt i tiden.

I undantagsfall ska en ansökan om främlingspass beviljas trots att det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre sådana pass för utlännningen. Detta förutsätter dock att det finns särskilda skäl att bevilja ansökan. Sådana skäl kan t.ex. föreligga om utlännningen reser mycket i sitt arbete och därför snabbt gör slut på sidorna för inrese-, utrese- och viseringsstämplar i främlingspasset eller om han eller hon har varit särskilt brottsutsatt och blivit bestulen på pass. Ett blankt påstående om att ett eller flera främlingspass har tillgripits bör inte godtas. Men om ett sådant påstående exempelvis stöds av en polisanmälan och inget i övrigt gör att påståendet framstår som tvivelaktigt kan det i ett enskilt fall godtas som skäl att utfärda fler än tre främlingspass under en femårsperiod. Bedömningen av om det finns särskilda skäl bör vara restriktiv och ska ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Av 14 kap. 6 a § framgår att Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om främlingspass får överklagas till en migrationsdomstol endast om frågan om främlingspass har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd.

Av *andra stycket* följer att bestämmelsen i första stycket inte är tillämplig när främlingspass utfärdas enligt 1 a § andra stycket. Bestämmelsen gäller alltså inte när en utlännning har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § eller beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § och inte kan få ett nationellt pass. I dessa fall kan en ansökan endast avslås om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så sker.

2 kap. 1 c §

Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren

1. blir svensk medborgare,
 2. får en annan handling som gäller som pass,
 3. ska resa till sitt hemland,
 4. inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvisning eller utvisning, eller
 5. avlider.
- Första stycket gäller inte om särskilda skäl talar emot det.*

I paragrafen, som är ny, anges när ett främlingspass ska återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

I *första stycket* anges vissa situationer då Migrationsverket som huvudregel ska återkalla ett främlingspass. Detta gäller om passinnehavaren blir svensk medborgare, får en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om

Prop. 2020/21:159 avvisning eller utvisning, eller om personen avlider. En ny handling som gäller som pass kan t.ex. vara ett provisoriskt främlingspass. Frågan om återkallelse tas upp när det finns anledning till det, t.ex. inför ett beslut om svenskt medborgarskap eller om Migrationsverket får kännedom om att utlänningsansökan ansöker om och får ett nytt hemlandspass.

Av *andra stycket* följer att ett främlingspass inte ska återkallas om det finns särskilda skäl som talar emot det. Bedömningen av om det finns särskilda skäl bör vara restriktiv och ska ske utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En omständighet som kan utgöra särskilda skäl är att en person beviljas provisoriskt främlingspass enligt 2 kap. 14 § utlänningsförordningen (2006:97) för att det vanliga främlingspasset inte kan användas, t.ex. om passet innehåller en visering från ett visst land och resmålet är ett land där det inte går att resa in med en sådan visering i passet.

2 kap. 2 §

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningsansökningar.

Regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer* får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

Paragrafen innehåller bemyndiganden om pass för utlänningsansökningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Bemyndigandet i *andra stycket* anpassas till hur nya bemyndiganden formuleras.

Tredje stycket, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

4 kap. 4 §

För en flykting eller *en statslös utlänningsansökning* får *det* utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Ett resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.*

Ett resedokument ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

Paragrafen innehåller bestämmelser om resedokument. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I *första stycket andra meningen*, som är ny, tydliggörs att ett resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Någon ändring är inte avsedd av den praxis som har utvecklats mot bakgrund av bestämmelsen i bl.a. 1951 års flyktingkonvention om att resedokument inte ska utfärdas om tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar emot det. Första stycket ändras även språkligt.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska ett resedokument återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös, dvs. om förutsättningarna för att få ett sådant dokument upphör. Frågan om

återkallelse tas upp när det finns anledning till det, vilket normalt bör vara fallet om en fråga om att återkalla en flyktingstatusförklaring aktualiseras. Att Migrationsverket är beslutande myndighet i frågor om återkallelse följer av 6 § första stycket.

Ett beslut att återkalla ett resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får enligt 14 kap. 6 § andra stycket överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Tredje stycket motsvarar den hittills gällande andra meningen i paragrafen.

9 kap. 8 §

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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §,
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.

Paragrafen reglerar befogenheten för Migrationsverket och Polismyndigheten att i vissa situationer fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3. Bestämmelsen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*.

Första stycket ändras på så vis att det införs en ny punkt, 4, som ger en möjlighet att fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll. Möjligheten är inte begränsad till den initiala platsen för kontrollen, utan gäller även när kontrollen fortsätter på annan plats. En utlänning visar normalt sin identitet och rätt att vistas i Sverige genom pass eller andra handlingar, t.ex. ett id-kort eller ett uppehållstillståndskort. Bestämmelsen blir därför främst aktuell att tillämpa om utlänningen inte har några sådana handlingar eller om varken utlänningens identitet eller rätt att vistas i Sverige kan klarläggas genom handlingarna eller på annat sätt, t.ex. genom utlänningens muntliga uppgifter i kombination med registerslagningar eller andra kontroller. Det görs även en språklig ändring.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att det fotografi och de fingeravtryck som tagits enligt första stycket 4 omedelbart ska förstöras om det framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige. I annat fall kan fotografiet eller fingeravtrycken lagras i ett register med stöd av 15 § utlänningsdatalagen (2016:27).

14 kap. 6 §

Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3 a, 3 c och 4 §§ i fråga om statusförklaring eller resedokument eller om återkallelse av statusförklaring får överklagas till en migrationsdomstol.

Prop. 2020/21:159 *Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.*

I paragrafen regleras överklagande av Migrationsverkets beslut om statusförklaring och resedokument. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. Bestämmelsen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, får ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting endast överklagas i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring. I övriga fall gäller huvudregeln i första stycket.

9.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

15 §

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § 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 fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, *eller*

6. vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige.

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. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Paragrafen ändras endast på så sätt att det i *andra stycket* läggs till en ny punkt, 6. Genom tillägget klargörs att uppgifter om fingeravtryck eller fotografier i registren även får användas vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige, dvs. vid inre utlänningskontroll.

20 §

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 §.

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. Prop. 2020/21:159

I paragrafen regleras viss uppgiftsskyldighet för Migrationsverket. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I *andra stycket* görs en följdändring med anledning av det nya ändamål för behandling av uppgifter om fingeravtryck och fotografier som läggs till i 15 § andra stycket 6. Bestämmelsen innebär att Polismyndigheten har rätt att på begäran ta del av uppgifter som behandlas i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier för att kontrollera utläningar under deras vistelse i Sverige, dvs. vid inre utlänningskontroll.

Sammanfattning av betänkandet Klarlagd identitet – Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroll och missbruk av identitetshandlingar (SOU 2017:93)

Uppdraget

Det är en grundläggande skyldighet för en asylsökande att medverka till att försöka klarlägga sin identitet, alternativt att göra den sannolik. Antalet asylsökande som ger in en passhandling vid ansökningstillfället hos Migrationsverket är emellertid mycket lågt. Detta medför svårigheter såväl för prövningen av asylärendet som vid en verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

I utredningens direktiv har regeringen framhållit att det, för att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten, är avgörande att personer, som efter en rättssäker prövning har fått ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som fått laga kraft, återvänder så snabbt som möjligt, men att ett stort antal av dessa personer blir kvar i landet långa perioder. Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut försvåras ofta av att många håller sig undan eller saknar identitetshandlingar.

Regeringen har i direktiven också pekat på att ett ökande antal personer uppehåller sig i landet utan att alls söka uppehållstillstånd. I denna grupp, som huvudsakligen lever utanför samhället, finns många utsatta barn och unga vuxna. Inte minst ur ett barnperspektiv är det viktigt att minderåriga kan identifieras i ett tidigt skede. Det förekommer vidare att personer som vistas i landet uppträder under olika identiteter.

Det är enligt regeringen angeläget att myndigheterna får de verktyg som behövs för att arbeta effektivare med återvändandeärenden. En klarlagd identitet är viktig, dels för att prövningen av ärendet ska bli så korrekt som möjligt, dels ur ett säkerhetsperspektiv för att kunna ha kontroll över vilka som vistas i landet. Bestämmelserna i utlänningslagen bland annat om inre utlänningskontroller bör därför kompletteras. Regeringen anser det också angeläget att myndigheterna har det stöd i lagstiftningen som behövs för att stävja missbruk av identitetshandlingar.

Utredningen har mot denna bakgrund fått i uppdrag att, i syfte att minska antalet personer vars identitet inte kan fastställas under vistelsen i Sverige, lämna förslag som innebär att Polismyndigheten ges utökade möjligheter att dels ta fingeravtryck, dels omhändertaga pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen har även fått i uppdrag att lämna förslag på hur missbruk av resedokument, främlingspass och uppehållstillståndskort kan motverkas.

Fotografering och fingeravtryck

Det bör i 9 kap. 8 § utlänningslagen införas en möjlighet för Polismyndigheten att fotografera en utlänning och ta hans eller hennes fingeravtryck för det fall att utlänningens identitet och rätt att vistas i landet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 § samma kapitel (inre utlänningskontroll). Åtgärderna bör i sådana fall också få genomföras av Migrationsverket.

Den nedre åldersgränsen för när fingeravtryck får tas enligt 9 kap. 8 § utlänningslagen bör vidare, av i betänkandet angivna skäl, sänkas till sex år. Samma nedre åldersgräns bör gälla vid upptagning av fingeravtryck i samband med kontroll enligt 9 § samma kapitel.

En utlänning, vars identitet eller rätt till vistelse inte kan klarläggas vid en inre utlänningskontroll, bör dessutom få medtas – inte endast kallas eller hämtas – för fotografering, fingeravtrycksupptagning och utredning om hans eller hennes rätt att vistas i landet. Fingeravtrycksupptagning ska dock inte gälla barn under sex år. Skyldigheten enligt 9 kap. 11 § utlänningslagen att stanna kvar för utredning bör gälla även vid ett medtagande enligt 9 § samma kapitel.

Det fotografi och de fingeravtryck som tas i samband med en inre utlänningskontroll bör kontrolleras mot befintliga register. Om kontrollen visar att utlänningen har rätt att vistas här i landet, bör det fotografi och de fingeravtryck som har tagits och de biometriska data som har tagits fram i samband med kontrollen omedelbart förstöras. I annat fall bör fotografiet och fingeravtrycken lagras i ett nationellt register hos Migrationsverket tillsammans med uppgifter om kontrollen och de identitetsuppgifter som framkommit i samband med denna. Sådan lagring är möjlig enligt redan gällande bestämmelser. Uppgifterna bör gallras senast tio år efter att de har registrerats. Bestämmelser om lagringstid bör dock tas in i förordning. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bör ha direktåtkomst till uppgifterna i registret, vilket är möjligt enligt redan gällande bestämmelser.

Genom de föreslagna åtgärderna kommer myndigheternas möjligheter att fastställa en utlännings identitet och rätt att vistas i landet påtagligt förbättras.

Möjligheten att eftersöka och omhänderta pass och andra identitetshandlingar

Liksom vid en inresekontroll bör Polismyndigheten och Kust-bevakningen i samband med en inre utlänningskontroll få kroppsvisitera en utlänning och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Så bör kunna ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige, när denne inte efterkommer sin skyldighet att på begäran visa upp pass eller andra handlingar, som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här.

Polismyndigheten och Kustbevakningen bör vidare, om det i samband med en inre utlänningskontroll inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om dennes identitet, få ta hand om utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att denne får tillstånd att vistas här eller lämnar landet. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd i Sverige eller har rätt att vistas här på en annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, bör handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

De föreslagna åtgärderna kan i förekommande fall antas medverka till snabbare och effektivare verkställighet av beslut om avvísning eller utvisning.

Missbruk av handlingar

Missbruk av bland annat resehandlingar förekommer i inte ringa omfattning. År 2016 infördes vissa nya bestämmelser för att stävja missbruket av svenska hemlandspass. För resedokument och främlingspass, som också kan användas som resehandlingar, bör i den mån det är möjligt i princip gälla likartade bestämmelser som för svenska pass.

Resedokument bör inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

I andra fall än vad som avses i 2 kap. 7 § utlännings-förordningen bör ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Ett resedokument bör återkallas i de fall som anges i 2 kap. 10 § utlänningsförordningen.

Resedokument bör ha en maximal giltighetstid på två år. Om ansökan om resedokument beviljas och sökanden har förlorat ett resedokument som utfärdats för honom eller henne inom de senaste fem åren före ansökan, bör det nya resedokumentets giltighetstid begränsas till ett år, om inte särskilda skäl talar mot en sådan begränsning.

Ansökan om främlingspass bör avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre främlingspass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Detta bör dock inte gälla om främlingspass ska utfärdas enligt 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

Ett giltigt främlingspass bör återkallas, om inte särskilda skäl talar mot det, i de fall som anges i 2 kap. 16 § utlänningsförordningen. Detta innefattar även det fall att ett provisoriskt främlingspass utfärdas för passinnehavaren.

Ett främlingspass bör ha en maximal giltighetstid på tre år.

Utredningen föreslår även vissa bestämmelser för de fall där sökanden har förlorat ett tidigare utfärdat resedokument eller främlingspass och det finns grundad anledning att misstänka missbruk.

Ett uppehållstillståndskort bör ha en maximal giltighetstid på tre år och bör som huvudregel lämnas ut personligen till den som det är utställt för.

Sverige bör vidare verka för att en centraliserad EU-databas ska skapas med information om bland annat uppehållstillstånd och uppehållstillståndskort.

Några av utredningens förslag i denna del bör tas in i utlänningslagen medan förslagen i övrigt kan tas in i utlänningsförordningen eller Migrationsverkets föreskrifter avseende de nu behandlade handlingarna. De förslag som lagts fram kommer enligt utredningen påtagligt minska möjligheterna att missbruka de ifrågavarande handlingarna.

Förslagets konsekvenser

Utredningen anser att det övergripande syftet med uppdraget, nämligen att i ökad utsträckning få personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige att återvända samt att stävja missbruk av vissa handlingar, bör kunna uppnås genom de lagda förslagen.

Förslagen bedöms vidare få den effekten att de inre utlänningskontrollerna blir effektivare, vilket bör leda till minskade kostnader på migrationsområdet, eftersom handläggningstiden för utlänningsärenden, såväl tillstånds-ärenden som avlägsnandeärenden, kan förväntas bli kortare. De förväntas också leda till ett effektivare verkställighetsarbete och därmed ökad förutsägbarhet för enskilda, som har fått ett lagkraftvunnet avlägsnandebeslut.

Genom de föreslagna åtgärderna torde även samhällets kostnader för tillståndslösa personer minska. Förslagen kan emellertid komma att medföra vissa ökade kostnader för Polismyndigheten, som har det huvudsakliga ansvaret för de inre utlänningskontrollerna. Eventuella kostnadsökningar bör dock kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för myndighetens anslag. Vad utredningen föreslagit om giltighetstid för uppehållstillståndskort och utlämning av sådana kort kommer vidare enligt Migrationsverket att medföra ökade kostnader för verket. Dessa kostnadsökningar bör också kunna finansieras genom en omfördelning inom ramen för verkets anslag.

Föreslagna åtgärder när det gäller identifiering av utlämningar förväntas bland annat medföra ökade möjligheter att skydda utsatta personer, inte minst barn.

Åtgärderna torde också medverka till påtagliga förbättringar ur ett säkerhetsperspektiv. Terrorism och annan grövre gränsöverskridande brottslighet försvåras. Förslagen antas också ha positiva effekter när det gäller att bekämpa och avslöja brott i allmänhet och för det brottsförebyggande arbetet. Förslagen kan också medverka till att de integrationspolitiska målen uppnås.

Utredningens förslag bedöms inte leda till något sådant intrång i enskildas integritet som är oförenligt med gällande rätt. Med tillämpning av ny teknik i samband med de inre utlänningskontrollerna torde olägenheterna för enskilda tvärtom komma att minskas.

Förslagen bedöms inte i övrigt få några konsekvenser av sådant slag som det finns skäl att beakta.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 4 kap. 4 § och 9 kap. 8–9 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 b § och 9 kap. 4 a §, med följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

I fall utom dem som anges i 1 a § andra stycket ska ansökan om främlingspass avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

4 kap.

4 §

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.*

I fall utom dem som anges i 2 kap. 7 § utlänningsförordningen ska ansökan om resedokument avslås, om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre resedokument för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

9 kap.

4 a §

Om det vid en kontroll enligt 9 § inte kan klarläggas att utlänningsen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningsens identitet, får Polismyndigheten

eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om inte särskilda skäl talar mot det.

8 §¹

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen 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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, eller

3. det finns grund för att besluta om förvar.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex 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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, eller

3. det finns grund för att besluta om förvar.

Migrationsverket eller Polismyndigheten får vidare fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt sex år, ta hans eller hennes fingeravtryck om utlänningens identitet inte kan klarläggas vid en kontroll enligt 9 §.

9 §²

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 Polis-

En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman överlämna pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig i Sverige. Om utlänningen inte gör det, får polismannen kroppsvisitera ut-

¹ Senaste lydelse 2014:655.

² Senaste lydelse 2014:1542.

myndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet. Om utlänningsmyndigheten 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 utlänningsmyndigheten inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

lännings och undersöka hans eller hennes bagage, handresgods, handväskor och andra tillhörigheter, i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlänningsmyndigheten identitet och rätt till vistelse i Sverige. Vid kroppsvisitationen ska det som sägs i 2 § tredje-femte styckena gälla. Om en visitation innebär att enbart utlänningsmyndigheten undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Utlänningsmyndigheten är också skyldig att efter kallelse av Migrationsverket eller Polismyndigheten komma till verket eller myndigheten och lämna uppgifter om sin vistelse här i landet samt, i de fall som anges i 8 § andra stycket, låta sig fotograferas och lämna fingeravtryck. Om utlänningsmyndigheten 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 utlänningsmyndigheten inte skulle följa kallelsen, får han eller hon hämtas utan föregående kallelse.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen.

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt första stycket genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till tjänstemannen vid Kustbevakningen. Denne har då även i övrigt samma befogenheter som en polisman har enligt första stycket.

Kontroll enligt första och andra styckena får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningsmyndigheten saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

Kontroll enligt denna paragraf får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningsmyndigheten saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.

11 §³

En utlänning är skyldig att stanna kvar för utredning i samband med in- eller utresekontroll enligt kodexen om Schengengränserna eller i samband med kallelse 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 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 §.

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

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2018.

³ Senaste lydelse 2015:91

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med svar: Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen, Migrationsverket, Sveriges ambassad Amman, Sveriges ambassad Rabat, Göteborgs universitet, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges advokatsamfund och Rädda Barnen.

Amnesty International – Svenska sektionen och Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR) har inbjudits att lämna synpunkter men har avstått från att yttra sig.

Därutöver har Svenska Röda Korset och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar kommit in med yttranden.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 2 kap. 2 §, 4 kap. 4 §, 9 kap. 8 § och 14 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 1 b och 1 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 b §

En ansökan om främlingspass ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Första stycket gäller inte de fall som anges i 1 a § andra stycket.

1 c §

Migrationsverket ska återkalla ett främlingspass om innehavaren

- 1. blir svensk medborgare,*
- 2. får en annan handling som gäller som pass,*
- 3. ska resa till sitt hemland,*
- 4. inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvisning eller utvisning, eller*
- 5. avlider.*

Första stycket gäller inte om särskilda skäl talar emot det.

2 §

Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall svenska myndigheter får utfärda pass för utlänningar.

Regeringen eller *efter regeringens bemyndigande* Migrationsverket får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

Regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer* får meddela föreskrifter om vilka handlingar som får godtas som pass.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om främlingspass.

4 kap.

4 §

För en flykting eller statslös får utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.*

För en flykting eller *en* statslös *utlänning* får *det* utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige (resedokument). *Ett resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.*

Ett resedokument ska återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om resedokument.

9 kap.

8 §¹

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

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 annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a §, *eller*

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

3. det finns grund för att besluta om förvar.

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

4. utlänningen, vid en kontroll enligt 9 §, inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige.

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.

14 kap.

6 §²

Migrationsverkets beslut enligt 4 kap. 3, 3 a, 3 c och 4 §§ i fråga om statusförklaring eller resedokument eller om återkallelse av statusförklaring får överklagas till en migrationsdomstol.

¹ Senaste lydelse 2014:655.

² Senaste lydelse 2009:1542.

Ett beslut om återkallelse av resedokument får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Prop. 2020/21:159
Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

Härigenom föreskrivs att 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § 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, *eller*

5. om det behövs för att Migrationsverket ska kunna kontrollera ett fingeravtryck mot fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

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 fingeravtrycks- och signalementsregister som Polismyndigheten för enligt 5 kap. 11 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, *eller*

6. vid kontroll av utläningar under vistelsen i Sverige.

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.

20 §²

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 §.

¹ Senaste lydelse 2018:1712.

² Senaste lydelse 2018:1611.

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, *eller* 5.

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 2020.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-03-12

Närvarande: F.d. justitierådet Eskil Nord samt justitieråden Inga-Lill Askersjö och Sten Andersson

Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
2. lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Örjan Johansson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

9 kap. 8 § första stycket 4 och andra stycket

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas en möjlighet för Migrationsverket och Polismyndigheten att vid en inre utlänningskontroll fotografera en utlänning samt ta hans eller hennes fingeravtryck. Avsikten torde vara att fotografiet och fingeravtrycken därefter ska jämföras med uppgifter som finns i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier. Om det vid kontrollen framkommer att utlänningen har rätt att vistas i Sverige ska fotografiet och fingeravtrycken omedelbart förstöras. Om däremot kontrollen visar att utlänningen inte har rätt att vistas i Sverige ska – som förslaget får förstås – fotografiet och fingeravtrycken jämte de biometriska uppgifter som tagits fram ur dessa sparas i Migrationsverkets register för att kunna användas vid senare jämförelser.

Lagrådet ifrågasätter inte behovet av att få kontroll över att personer som vistas i Sverige också har rätt att vistas här. Förslagen inger emellertid betänkligheter såväl när det gäller beredningen som förslagen som sådana. Det gäller särskilt mot bakgrund av att tagande av fingeravtryck utgör ett sådant kroppsligt ingrepp mot vilket den enskilde har skydd enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen och att rätten till skydd för privat- och familjelivet i artikel 8.1 i Europakonventionen i vissa fall inbegriper rätt till skydd mot att bli fotograferad (se vidare s. 14 i remissen). Därtill kommer att den åtföljande registreringen hos Migrationsverket kommer att vara av mycket känslig natur. Detta ställer särskilt stora krav på att frågan om behovet och nyttan av regleringen har genomlysts och beretts på ett tillfredsställande sätt.

Möjligheten för Polismyndigheten och Migrationsverket att ta fotografier och fingeravtryck regleras i 9 kap. 8 § 1–3 utlänningslagen och är idag

begränsad till vissa i paragrafen uppräknade situationer. Det är fråga om situationer då det vanligen är ganska enkelt att fastställa att personen är en utlänning.

Den bestämmelse som nu föreslås i en ny punkt 4 är konstruerad på annat sätt. Fotografi och fingeravtryck får tas om en utlänning vid kontroll enligt 9 kap. 9 § inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige. Det blir alltså förutsättningarna i sistnämnda paragraf som kommer att styra i vilka situationer fotografi och fingeravtryck får tas. Av bestämmelsen 9 § tredje stycket framgår att inre utlänningskontroll endast får ske om det finns grundad anledning att anta att utlännen saknar rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Det som avses med särskild anledning till kontroll kan enligt Polismyndighetens allmänna råd¹ exempelvis vara en fordons- och förarkontroll då förarens identitet och rätt att framföra fordonet kontrolleras. Det ställs i det fallet inte – vare sig i lagtexten eller i de allmänna råden – något krav på att det ska finnas något som indikerar att föraren är en utlänning som inte har rätt att befinna sig i Sverige. Vid en sådan kontroll bör enligt det allmänna rådet även en passagerare i ett fordon bli föremål för inre utlänningskontroll om det föreligger objektiva omständigheter som ger grundad anledning till kontroll.

Exemplet visar enligt Lagrådets mening att antalet tillfällen då åtgärder i form av fotografering och fingeravtryck kan bli aktuella kommer att utökas betydligt. Dessutom kommer åtgärderna i större utsträckning att vara ett led i kontroller som inte har det primära syftet att kontrollera rätten till vistelse i landet. Det är i sådana situationer oundvikligt att åtgärderna också kommer att riktas mot personer som har rätt att vistas i Sverige. Det är fråga om kontrollsituationer som typiskt sett ska präglas av en snabb hantering. Att under tidspress göra en bedömning av om förutsättningarna för att få fotografera och ta fingeravtryck föreligger ställer stora krav på den enskilde polismannen.

I lagrådsremissen betonas att en inre utlänningskontroll inte får genomföras enbart på grund av en persons utseende, språk eller namn. Några förslag på andra faktorer eller omständigheter som skulle kunna beaktas när någon saknar identitetshandlingar vid en kontroll finns emellertid inte i lagrådsremissen. Det saknas således ledning för bedömningen, vilket är allvarligt mot bakgrund av de åtgärder som det här är fråga om.

Lagrådsremissens förslag i förhållande till utredningen innebär en väsentlig förskjutning av bevisbördan. Utredningen föreslog att fotografi och fingeravtryck skulle få tas om utlänningsens identitet inte kunde klarläggas. Lagrådsremissens förslag innebär i stället att åtgärderna får ske om utlännen inte kan visa sin rätt att vistas i Sverige. Det senare förslaget har inte varit föremål för remiss-behandling och det saknas kommentarer även i detta avseende.

¹ Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polisens inre utlänningskontroll, RPSFS 2011:4, FAP 273-1.

Det kan alltså konstateras att förslaget i flera avseenden kan ge upphov till tillämpningssvårigheter som inte har kommenterats närmare i lagrådsremissen samt att det i ett väsentligt avseende inte varit föremål för remissbehandling. Det kan redan mot den bakgrunden ifrågasättas om förslaget är så klart att det inte ger upphov till oacceptabla tillämpningsproblem och om kravet på beredning är uppfyllt. Därtill kommer att förslaget om fotografering och fingeravtryck kommer att kunna tillgodose sitt syfte endast om det finns en ändamålsenlig datalagsreglering. Om inte fotografi och fingeravtryck får jämföras med andra fotografier och fingeravtryck och/eller sparas för framtida jämförelser saknas skäl att införa den i denna del föreslagna regleringen.

Som kommer att framgå i avsnittet nedan om förslaget till ändring av utlänningsdatalagen anser Lagrådet att det förslaget på nuvarande underlag inte kan läggas till grund för lagstiftning. Därför – och mot ovan angiven bakgrund – anser Lagrådet att inte heller förslaget om ändring i 9 kap. 8 § kan läggas till grund för lagstiftning.

14 kap. 6 § andra stycket

I paragrafen finns bestämmelser om överklagande av återkallelser av statusförklaringar och resedokument. I det nya andra stycket föreskrivs att rätten att överklaga återkallelse av resedokument endast får ske i samband med beslut om återkallelse om flyktingstatusförklaring. Vid föredragningen har klargjorts att bestämmelsen endast ska träffa flyktingar i den situation som avses i det nya andra stycket i 4 kap. 4 §, dvs. då innehavaren av resedokumentet upphör att vara flykting. Bestämmelsen i 14 kap. 6 § andra stycket skulle vinna i klarhet om den ges följande lydelse.

Ett beslut om återkallelse av resedokument på den grund att innehavaren upphör att vara flykting får dock överklagas endast i samband med ett överklagande av ett beslut om återkallelse av flyktingstatusförklaring.

Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen

15 och 20 §§

I lagrådsremissen föreslås att uppgifter i Migrationsverkets båda register över fingeravtryck respektive fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen ska få användas vid kontroll av utlänningslagar under vistelsen i Sverige. Att de fotografier och fingeravtryck som tas vid kontrollen ska få registreras följer, utan att ändring krävs, av första stycket i 15 § utlänningsdatalagen genom att den inkluderar hela 9 kap. 8 § utlänningslagen i sitt tillämpningsområde. Bestämmelsen i 15 § andra stycket 6 har lagts till först i lagrådsremissen och medför att de fotografier och fingeravtryck som tas ska få jämföras med redan registrerade fotografier och fingeravtryck.

Hur kontrollen mot registren är tänkt att fungera finns emellertid inte närmare beskrivet i lagrådsremissen. Avsikten synes vara att den enskilde

polismannen på något sätt ska kunna få besked om den kontrollerade personen har rätt att vistas i Sverige. Av 15 § första stycket utlänningsdatalagen följer att uppgifter från kontrollerna får föras in i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

I registren finns idag personer som söker eller har uppehållstillstånd i Sverige samt personer som har fått beslut om avvisning eller utvisning men där verkställighet inte har kunnat ske. När den som har uppehållstillstånd blir svensk medborgare ska uppgifter om denne gallras ur registret. I annat fall ska uppgifterna gallras senast 10 år efter det att de registrerats.

Det kan konstateras att åtminstone tre grupper av personer inte ska finnas i registret; svenska medborgare, tillfälliga utländska besökare samt EU-medborgare som har rätt att använda den fria rörligheten. Förslaget om fotografering och fingeravtryck är emellertid konstruerat så att det träffar även dessa personer om de inte har identitetshandlingar på sig vid en kontroll. En kontroll mot registren i dessa fall ger ingen träff och om personen på något annat sätt inte kan visa att han eller hon har rätt att vistas i Sverige får fotografiet och finger-avtrycket registreras (se ovan om osäkerheten vid den bedömningen). I lagrådsremissen behandlas inte hur hanteringen ska ske för att säkra att registren inte kommer att innehålla uppgifter om personer som har rätt att vistas i Sverige.

Utredningen föreslog inte någon ändring av utlänningsdatalagen eftersom den ansåg att sökning, registrering och direktåtkomst för Polismyndigheten kunde ske redan med stöd av befintligt regel-system. Migrationsverket, som är registeransvarig för de register som är avsedda att användas för registreringen, efterlyste i sitt remissvar närmare analyser av hur den nya registreringen var tänkt att fungera i vissa avseenden och av ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket. Några närmare analyser av systemets funktionalitet redovisas emellertid inte i lagrådsremissen. Inte heller finns någon genomgång av de bestämmelser som gäller för Migrationsverkets register som belyser om bestämmelserna behöver kompletteras eller om de i något visst avseende inte ska gälla för de nya uppgifterna.

Biometriska uppgifter framtagna ur foton och fingeravtryck är mycket integritetskänsliga personuppgifter. Det är uppgifter som regleringen på dataskyddsområdet förutsätter ska hanteras på särskilt sätt och som ofta inte alls får registreras. För att fotografering och finger-avtryck ska fylla sin funktion måste biometriska uppgifter framtagna ur fotografier och fingeravtryck få matchas mot biometriska uppgifter i register. Om det ska gå att söka på de nya fotografierna och finger-avtrycken så måste de registreras. Den lagstiftning som föreslås är därför till stor del en dataskyddslagstiftning.

Den särskilda sakkunskap som Datainspektionen besitter var inte representerad i utredningen. Inspektionen, som har tillsyn över att dataskyddsregleringen följs, var inte heller remissinstans. Vid föredragningen har upplysts om att ett förslag/utkast till lagrådsremiss – i vilket den

föreslagna lagtexten i utlänningsdatalagen fanns intagen – i ett tidigare skede har beretts underhand med Datainspektionen. Det är dock oklart vilket innehåll som utkastet i övrigt hade. I lagrådsremissen redovisas inte några uppgifter om hur inspektionen ser på den föreslagna lagstiftningen. Visserligen har inspektionens synpunkter på utkastet presenterats i samband med föredragningen i Lagrådet. Det underlag som Lagrådet har fått del av ger emellertid inte bilden av att inspektionen har involverats närmare i beredningen av lagstiftningsärendet. Mot bakgrund av bristerna i analys och redovisning av systemets funktionalitet – och särskilt med beaktande av att det är fråga om mycket integritetskänslig verksamhet – kan detta förfarande inte anses fylla kravet på att behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter, jfr 7 kap. 2 § regeringsformen.

Därtill kommer att lagrådsremissens förslag bygger på en väsentligt annan bedömning av behovet av lagstiftningsåtgärder än den som utredningen gjorde. Resultatet av den bedömningen har inte remiss-behandlats.

Lagrådet anser därför att förslagen i 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen inte kan läggas till grund för lagstiftning på nuvarande underlag.

Sammanfattning

Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka förslagen i 9 kap. 8 § utlänningslagen om att Migrationsverket och Polismyndigheten ges möjlighet att vid en inre utlänningskontroll fotografera en utlänning eller ta hans eller hennes fingeravtryck. Lagrådet anser sig inte heller kunna tillstyrka förslagen i 15 och 20 §§ utlänningsdatalagen om att fotografierna och fingeravtrycken ska få behandlas.

Lagrådet föreslår en ny lydelse av 14 kap. 6 § utlänningslagen.

Lagrådet lämnar förslagen i övrigt utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten